

Le Régime du Contrôle des Mandats de la Société des Nations

Thèse pour le Doctorat en Droit

Présentée et soutenue le 2 Juin 1932, à 14 heures.

PAR

FARID M. ZEINEDDINE

Président : M. GIDEL, Professeur.

Suffragants : MM. DE LA PRADELLE, Professeur.

CASSIN, Professeur.

PARIS
LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE
49, BOULEVARD SAINT-MICHEL (v°)

1932

LE RÉGIME DU CONTROLE DES MANDATS
DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

Le Régime du Contrôle des Mandats de la Société des Nations

Thèse pour le Doctorat en Droit

Présentée et soutenue le 2 Juin 1932, à 14 heures.

PAR

FARID M. ZEINEDDINE

Président : M. GIDEL, Professeur.

Suffragants : MM. DE LA PRADELLE, Professeur.

CASSIN, Professeur.

PARIS
LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE
49, BOULEVARD SAINT-MICHEL (v°)

1932

*26564



A LA MEMOIRE DE MON PERE

A MA MERE

A l'Ami et Parent

SALIM A. SAAB



Digitized by the Internet Archive
in 2026

AVANT-PROPOS

La création et l'application du régime des mandats a engendré un mouvement d'idées qui s'est traduit dans le domaine des faits, par des luttes politiques, et dans le domaine de la doctrine, par d'innombrables commentaires au point qu'il est difficile à l'heure actuelle d'en faire une bibliographie complète.

Si malgré l'abondance de cette littérature, nous avons choisi pour sujet de notre thèse, « le régime du contrôle des Mandats de la Société des Nations », c'est que nous avons obéi à la fois à des raisons subjectives et à des considérations d'ordre objectif. Nous avons déjà consacré à la pratique des Mandats, une longue étude, basée sur nos observations faites sur place dans les pays dits des mandats A, étude qui paraîtra en anglais à la première occasion.

Point n'est besoin d'ailleurs de justifier longuement le désir que nous avons eu de consacrer un travail spécial au régime du contrôle dans le système des Mandats, puisque c'est évidemment là un des aspects les plus caractéristiques comme aussi des plus importants de ce système.

Nous avons pensé qu'il serait utile de tenter, fût-ce sommairement, un examen des Mandats en général, et de leur contrôle en particulier, en nous plaçant

sur un terrain plus juridique que politique, dans un esprit entièrement objectif et plus désintéressé que n'ont pu le faire jusqu'ici tant d'auteurs éminents, mais mêlés directement ou indirectement à la politique coloniale de leurs pays respectifs, ou soucieux, par-dessus tout, de sauvegarder le prestige de la Société des Nations. Quelques louables que puissent être leurs préoccupations patriotiques ou « esdéniennes », nous estimons qu'elles étaient de nature à fausser leur vision des problèmes complexes qu'ils ont étudiés et qui doivent être examinés en eux-mêmes et pour eux-mêmes sans autre souci que celui de la stricte vérité scientifique et juridique.

En dehors de ces considérations subjectives, qui sont d'intérêt secondaire, il y a dans l'institution des mandats internationaux des éléments dont l'importance au point de vue du droit international appelle tout naturellement l'attention.

Parmi ces éléments, il convient de mentionner l'étendue des territoires soumis au régime mandataire, tel qu'il résulte des rapports des mandataires et des livres de géographie et qui est d'environ 3.260.372 kilomètres carrés ainsi que le chiffre global de leur population qui est d'environ vingt millions dont à peu près la moitié habite les territoires dits sous Mandats A.

Il convient de souligner aussi l'importance de ces territoires, tout particulièrement en ce qui concerne ceux de la catégorie A, au point de vue historique, économique et politique.

De plus, l'institution du Mandat affecte les régions où se développe l'un des plus grands phénomènes, à la fois historique, sociologique, économique et politique de notre époque : l'expansion des nations de civilisation moderne aux dépens de nations de culture et de civilisation différentes, ou à travers les territoires de l'Afrique centrale et les îles de l'Océan. L'action et la réaction entre les principes nouveaux du Mandat et ce milieu colonial, donnent naissance à toute une série de problèmes de nature politique ou autre et elle ouvre des possibilités pour l'avenir qu'il est de tout intérêt de chercher à prévoir.

Mais à toutes ces raisons d'ordre général qui peuvent nous porter à une étude de ce genre, il s'en ajoute une autre, d'ordre juridique, qui doit retenir tout spécialement notre attention. Le droit international moderne tend à restreindre de plus en plus la notion ancienne de la souveraineté absolue, survivance d'une époque d'anarchie internationale où les intérêts égoïstes inspiraient seuls la conduite des Etats. Or, c'est dans le domaine de la politique coloniale que se manifestait le plus nettement cet aspect anarchique du droit international ancien et que les intérêts égoïstes des puissances s'affirmaient avec un caractère qu'on serait tenté de qualifier de cynique.

Et c'est précisément dans ce domaine que le système des Mandats tend à substituer une conception juridique nouvelle, sacrifiant la notion surannée de la souveraineté absolue à celle plus moderne d'organisation juridique internationale. C'est donc par

l'institution du régime des Mandats que le droit international nouveau se distingue le plus nettement de l'ancien. C'est là qu'il faut aller le chercher pour en saisir tous les caractères et toutes les tendances.

Un système simple et rigide aurait été repoussé comme une entrave trop lourde à leur liberté d'action par les grandes puissances maîtresses des destinées des nations et des peuples coloniaux. Par contre, un système élastique tel que celui du Mandat, a été et reste encore plus approprié aux exigences de la politique au stade de développement du droit international dans lequel nous nous trouvons. Dans un système pareil, comme d'ailleurs dans toute l'organisation de la Société des Nations, la réalité politique subsiste à côté des données du droit. Ce sont là deux éléments souvent difficiles à concilier et qui sont en lutte continuelle, d'où la complexité des problèmes posés par le Mandat en même temps que leur intérêt scientifique.

Il est évident qu'on ne peut plus parler ici du droit en faisant abstraction de la réalité politique. La tâche d'un travail juridique objectif sera donc d'établir une différence entre ces deux éléments et de rechercher dans leur enchevêtrement la part qui revient au droit, d'après les conventions internationales et celle qui reste à la réalité politique et où se manifeste la volonté des puissances, guidées par leur intérêt.

Ce qui rend en partie ce travail plus difficile en même temps que plus attrayant, c'est précisément que le Mandat est, dans son essence même, une insti-

tution évolutive. Il est lui-même en évolution permanente. Les tendances antagonistes entre lesquelles un compromis a été établi par l'article 22 n'ont pas cessé de s'affirmer après la signature des traités, et leur conflit explique le dynamisme évolutif du Mandat dans un sens ou dans un autre. A chaque pas de son développement, on trouve un compromis auquel succèdent de nouvelles divergences, si bien qu'il serait vain de vouloir donner une description statique du Mandat au moment actuel, en attribuant à son évolution une valeur explicative seulement. Une semblable description laisserait d'ailleurs beaucoup à désirer, car elle paraîtrait mettre sur le même plan les éléments juridiques et ceux qui appartiennent à la politique en leur attribuant la même valeur pour la stabilisation définitive de l'institution. Une description comparée, cherchant à suivre le Mandat étape par étape, serait par contre mieux adaptée au caractère évolutif de cette institution, et ferait mieux ressortir cette action et réaction continuelle du droit et de la réalité politique, qui constitue un de ses traits caractéristiques. Elle aura le grand mérite de différencier ces deux éléments, c'est-à-dire de différencier le droit, tel qu'il résulte du pacte et des traités, de la pratique qui, comme nous allons voir, les a délibérément violés souvent sous prétexte de les préciser.

Une pratique allant contre le sens ou l'esprit des traités, ne saurait créer le droit et ne lui sera pas assimilable, surtout si, comme nous allons le voir, il

est encore trop tôt pour formuler une opinion définitive avec les données de la pratique actuelle.

Pour nous conformer à la nature du mandat et aux considérations que nous venons de développer, nous avons suivi dans ce travail, la méthode suivante : Dans une analyse des textes des Traités de Paix et surtout du Pacte, — qui laissent à l'interprétation une place abondante — nous dirons dans la mesure du possible où est le droit. Puis en étudiant les conventions ultérieures ainsi que les solutions données par les organes de la Société des Nations, nous nous efforcerons de rechercher les développements qui ont été donnés aux dispositions du Pacte et des conventions. Enfin, en invoquant les données de la pratique, surtout dans les pays sous mandat, nous tâcherons d'apprécier à sa valeur réelle et pratique l'institution du Mandat.

Il nous semble que le Mandat a passé par quatre étapes successives dont chacune avait ses caractères distinctifs :

1) L'étape de la Conférence de la Paix et de la création du Mandat.

2) L'étape de la répartition des Mandats et de l'organisation du contrôle.

3) L'étape de l'application du Mandat par les Puissances Mandataires, qui tendent à lui conférer le caractère d'une colonie.

4) Fin du Mandat illustré par l'exemple de l'Irak.

Notre thèse ne sera cependant pas divisée en parties correspondant à chacune de ces étapes car son

objet principal est le contrôle des Mandats. Elle sera divisée en deux parties dites : préliminaire et principale. Dans la partie préliminaire, nous traiterons des deux premières étapes de l'évolution du Mandat et nous réserverons à la partie principale l'étude du régime de contrôle qui constitue le véritable objet de notre travail.

Notre travail, surtout dans sa partie préliminaire, risquait d'être trop long. Pour parer à cet inconvénient, nous éviterons de répéter intégralement les raisonnements ou les idées avec lesquels nous sommes en parfait accord et nous nous bornerons en les citant, à nous référer à d'autres ouvrages, pour pouvoir traiter ici avec plus d'ampleur des points contestés ou de ceux qui ont été passés trop souvent sous silence, faute, dit-on, d'intérêt pratique. Notre essai sera de la sorte un travail complémentaire et non un travail complet en lui-même.

PARTIE PRELIMINAIRE

ORIGINES DU MANDAT.

Le Mandat de l'article 22 du Pacte de la Société des Nations et ses principes fondamentaux.

SECTION I.

ORIGINES DU MANDAT.

Lorsque, après la grande guerre, la Conférence de la Paix s'est réunie pour décider, entre autre, du sort des territoires soustraits par les Alliés aux empires centraux, elle se trouvait en présence de trois courants d'idées qui tendaient à s'affirmer dans le domaine de la colonisation : Le premier, représenté par des grandes puissances, tenait du principe de la souveraineté absolue et du droit de conquête. Il visait à l'annexion pure et simple des territoires en question ou à la liberté complète d'action à leur égard. Ainsi, l'a-t-on souvent qualifiée de tendance impérialiste.

Le second courant d'idées inspiré des sentiments humanitaires et pacifistes se réclamait de la supré-

matie du droit, opposé à la volonté des vainqueurs de la grande guerre; il tendait à la modification de l'ancienne politique coloniale par la protection des indigènes et de leur vie nationale contre les méfaits de la colonisation. Il voulait introduire un élément international, tel que l'administration internationale, afin de contenir l'arbitraire des puissances colonisatrices.

Le troisième courant d'idées procédait du sentiment naturel de conservation chez les peuples conscients de leur existence et de leur vie nationale, et affirmait le principe de l'indépendance et celui du droit des peuples de disposer d'eux-mêmes. C'est surtout chez les Arabes de l'ancien empire ottoman, notamment, que ce courant d'idées se manifestait le plus par une volonté arrêtée et persévérante ¹.

On constate immédiatement en analysant ces trois tendances que la première avait derrière elle la force des Etats supérieurement organisés et d'une opinion publique politiquement très influente, tandis que les deux autres n'avaient pour soutien, à part le Président Wilson, que quelques milieux sympathisants de l'opinion publique. La volonté seule du peuple ne pouvait, faute d'organisation suffisante, intervenir efficacement parmi les facteurs politiques de l'heure. En outre, ces deux dernières tendances faisaient en quelque sorte cause commune contre la tendance impérialiste des puissances victorieuses en ce sens

(1) Voir pour plus ample détail Saghir, *Zionisme* 1932, Paris.

qu'elle n'ait tout droit de conquête et s'opposait à toute annexion.

A part cette attitude négative commune, les deux dernières tendances différaient profondément lors de la Conférence de la Paix dans la manière dont elles envisageaient le régime futur des territoires en question. Selon la tendance pacifiste, le droit international et ses institutions étaient considérés comme pouvant assurer la protection des indigènes et de leur vie nationale. Mais selon la troisième tendance, le seul moyen de préserver les territoires en question de la cupidité du colonialisme, était de leur accorder et de leur reconnaître une indépendance complète. Les Arabes craignaient surtout qu'une intervention internationale ne servît uniquement qu'à revêtir d'une forme légale l'action intéressée et partant illégitime des grandes puissances.

La pratique nous révèle que leurs appréhensions n'étaient pas mal fondées. Dans l'impossibilité d'assurer une réalisation pratique de son principe de « self-détermination », le Président Wilson l'a laissé sombrer dès son premier contact avec les grandes puissances colonisatrices¹. La tendance relevant de ce principe, n'avait par conséquent plus de défenseur dans les conseils des grandes puissances où se décidait le sort des peuples. Il n'y avait donc pas à en tenir compte pour le moment. Mais dès l'instant où les mandats furent mis en pratique, cette tendance s'affirma de nouveau, avec une force accrue et c'est

(1) Lansing, *Peace negotiations*, p. 95.

à elle qu'on doit quelques-uns des aspects de l'évolution du mandat en Irak et en Syrie.

Toutes ces tendances ont réagi l'une sur l'autre. Voyons comment les choses se sont passées pour donner naissance au Mandat. Les puissances de l'Entente avaient déjà conclu entre elles avant et pendant la guerre une série d'accords et de traités, pour la plupart secrets, par lesquels en prévision de leur victoire elles avaient disposé dans un sens annexionniste des territoires qu'elles comptaient enlever aux ennemis. Elles visaient certes à maintenir l'équilibre entre elles dans le domaine colonial, et à s'assurer une compensation pour les pertes énormes résultant d'une guerre moderne. Cette politique était en complet accord avec l'esprit expansionniste et n'était que l'aboutissement des tendances impérialistes qui s'étaient emparées déjà depuis plusieurs décades de toutes les grandes nations européennes.

Le principe Wilsonnien avec ses fameux 14 points, n'était pas de nature à plaire à cette politique. J'ai entendu répéter par une personnalité politique mêlée de près à la Conférence de la Paix, qu'un Président du Conseil d'une grande puissance de l'Entente disait ironiquement à propos des 14 points, que le « Bon Dieu n'en avait que dix. »

Mais en face de l'opinion publique mondiale, qui se souvenait des déclarations réitérées suivant lesquelles la guerre était menée pour le triomphe de la liberté et du droit, le sens politique des hommes d'état leur enjoignait de proclamer avec empresse-

ment le « Pas d'annexion » cher au Président de la grande puissance « associée ». « Mais dès qu'il s'agissait de donner corps à ce principe, ils entendaient bien qu'il serait susceptible d'interprétation diverse, voire d'exceptions » ¹.

De son côté, la tendance humanitaire ne laissait pas que d'exercer une influence réelle. Plongeant ses racines dans la nature humaine, elle est de tous les temps. Elle commençait à devenir efficace après la Révolution française; elle avait déjà abouti au cours du siècle dernier à l'abolition de l'esclavage et à maintes déclarations et accords internationaux favorables à ses principes. Dans la société moderne, elle devrait connaître un développement nouveau. En effet, elle se trouvait liée, surtout dans les dernières décades, au mouvement international et pacifiste, voire même socialiste. Elle devint l'âme de ce mouvement, et lui emprunta la conception d'après laquelle le droit pourrait triompher sur le terrain international de tendances impérialistes, notamment en ce qui concerne les colonies.

Toutes ces tendances humanitaires et pacifistes convergeaient lors de la Conférence de la Paix dans un seul mouvement qui tenait l'intervention de la communauté internationale dans l'administration coloniale pour le meilleur moyen de protéger les indigènes. Les questions coloniales devinrent de ce fait, liées à la Société des Nations.

Ce mouvement humanitaire international et paci-

(1) ROLIN, *La Pratique des Mandats Internationaux*, p. 11.

fiste avait ses associations et ses personnalités dirigeantes. Celles-ci, émirent leurs idées et formulèrent des projets. Ces projets qui avaient la sympathie du Président Wilson, tendaient tous à donner à l'intervention de la collectivité internationale dans l'administration coloniale le plus d'étendue possible dans l'espace et à lui attribuer une très grande compétence. Ces projets tendaient ainsi d'une part à l'application du régime d'intervention internationale aux colonies mêmes des puissances de l'Entente, d'autre part, à étendre au moyen d'organes internationaux cette intervention à l'administration internationale ou, en d'autres mots, à reconnaître à la Société des Nations une compétence très large dans ces questions. Dans le cas du Mandat, il nous semble que la tendance humanitaire a notamment contribué à la reconnaissance d'obligations précises en faveur des indigènes. Les internationalistes pacifistes et socialistes ont contribué particulièrement à doter ces obligations d'un système organique de droit international susceptible de les mettre en valeur. C'est précisément ce système organique qui présente le plus grand intérêt pour le droit international.

Le principe de non-annexion ayant été accepté par les Puissances, l'accord était acquis avant les travaux de la Commission de l'Hôtel Crillon, sur la nécessité d'admettre un élément international dans la solution définitive; mais on différait d'avis sur l'étendue de la compétence qu'il convenait de lui reconnaître dans l'administration des territoires en question. Devait-on

aller jusqu'à créer une administration internationale, ou fallait-il se borner à proclamer des principes comme ceux de l'acte général de Berlin, dépourvus de toute sanction et partant de toute efficacité ? Ou encore devait-on confier à quelque organe international une certaine surveillance sur l'administration des puissances ? D'un autre côté, des divergences se manifestaient sur le point de savoir si l'intervention internationale devait s'appliquer également en tout ou en partie aux colonies des alliés, ou devait-elle se limiter aux territoires enlevés aux empires centraux, et dans ce cas, s'étendre à tous ces territoires, les territoires européens exceptés, ou seulement aux anciennes provinces ottomanes où leur application ne paraissait devoir se heurter à aucune résistance.

C'est dans cette période de négociations, à la fin de 1918, que parut le célèbre écrit du Général Smuts « The League of Nations, a Practical Suggestion », élaboré, paraît-il, avec l'assistance de Philippe Kerr, homme de confiance de Lloyd George ¹. Le plan qu'il exposait correspondait incontestablement au régime des Mandats dans ses grandes lignes. Dans cet écrit, Smuts suggérait que la Société des Nations, comme « *residuary trustee* » assumât la souveraineté sur les peuples et les territoires, « *Peoples and Territories* » des empires défunts en donnant mandat à une ou plusieurs puissances de l'exercer. Le projet de Smuts contenait la déclaration que la Société des Nations

(1) ORTS PIERRE. Le Système des Mandats de la Société des Nations, extrait de la Revue de l'Université de Bruxelles, N° 4, Mai, Juin, Juillet 1927, p. 7.

acquerrait les territoires en question comme « l'héritière des empires, « *heir of the Empires* ». Cette expression devint cher au Président Wilson qui l'a incluse dans le rapport présenté à la Commission américaine de la Conférence de la Paix ¹.

Il semble que le Président, favorable à l'octroi d'une très grande compétence à la Société des Nations, voyait dans le principe selon lequel la Société des Nations serait « *heir of the Empires* » un levier de droit assez puissant, pour permettre d'organiser et de faire fonctionner tout système d'intervention internationale dans le sens de ses idées. Il n'a pas prévu alors son absence ultérieure des sphères de la Société des Nations, ni la faiblesse qui résulterait pour sa politique du refus opposé par les Etats-Unis à faire partie de cette institution.

Ses principes amenaient de grandes innovations dans la conception traditionnelle de l'Etat. Ils soulevaient de grandes difficultés de nature juridique, mais Wilson ne s'arrêta pas beaucoup aux obstacles de cette nature et passa outre ².

Contrairement à la conception Wilsonienne, le système d'intervention internationale ne devait pas s'appliquer dans l'idée de Smuts, aux anciennes colonies allemandes, pour lesquelles le conquérant du sud-africain allemand ne prévoyait pas d'autre sort que celui de l'annexion pure et simple; il devait recevoir satisfaction sur ce point par la création des

(1) Lansing, op. cit., p. 82.

(2) Lansing, op. cit., p. 84 et suite.

mandats de l'alinéa 6, art. 22, dont profitèrent en particulier les dominions britanniques.

On s'acheminait de tous côtés vers un compromis entre la tendance Wilsonienne et la tendance impérialiste. Wilson lui-même, qui avait le sens du « possible », en avait facilité la réalisation par l'élasticité des termes de ses points en ce qui concerne les anciens Vilayets ottomans et les anciennes colonies allemandes, par la facilité aussi avec laquelle il s'est désisté du principe de « Self Determination », et par sa confiance surtout dans la Société des Nations, et dans l'avenir des institutions internationales en général. Son optimisme l'aurait sûrement déçu s'il avait vécu plus longtemps.

De leur côté, les puissances n'ont jamais rien objecté à l'intervention internationale limitée à la déclaration des principes de haute morale du genre de ceux qu'elles avaient déjà fait inclure dans la Convention de Bruxelles ou dans l'Acte Général de Berlin en faveur des indigènes. A plusieurs reprises, les hommes d'états colonisateurs s'étaient efforcés de leur propre initiative, de calmer les appréhensions des humanitaires en déclarant que leur politique coloniale était en somme une « mission sacrée de civilisation » et que leur devoir envers les peuples arriérés était celui d'un « tuteur » envers son pupille. Le premier ministre de Grande-Bretagne, Joseph Chamberlain, impérialiste robuste, avait en son temps jugé opportun de parler de « Burden of the white man ». D'ailleurs la colonisation a été de

tous temps défendue à l'aide de justifications religieuses, morales, économiques, politiques, etc...¹. Souvent on avait employé les termes même du Pacte, ceux de Mandat et de Mandataire, n'étaient pas étrangers à la terminologie coloniale² pour désigner l'intervention intéressée d'une puissance en faveur des autres. Mais toutes ces déclarations, toute cette terminologie n'ont jamais empêché les puissances de poursuivre en toute liberté leur politique coloniale sans avoir à compter avec une institution juridique de quelque efficacité.

Le Mandat pose des principes et oblige les puissances mandataires à assumer des obligations plus ou moins formelles. Il n'y avait pas là de quoi provoquer chez les puissances une forte résistance. Mais l'intérêt et la nouveauté du Mandat étaient moins dans ses principes que dans la façon dont il a été organisé. C'est sur l'organisation qu'il convenait de lui donner, c'est sur le système à créer que la controverse entre les Wilsoniens et les puissances fut le plus aigre. C'est dans ce domaine que les grandes puissances devenues par la suite mandataires opposèrent une résistance opiniâtre aux idées pacifistes et humanitaires tendant à la reconnaissance d'une très grande compétence à la Société des Nations ou à l'application, aux territoires en question, d'une administration internationale.

(1) Voir pour plus amples détail, ROLIN, *La Pratique des Mandats Internationaux*, p. 7.

(2) Pour de plus amples détails, voir Evans *some Historical Precedence of the Mandats' System*.

Avant la création de la Société des Nations, toute intervention internationale dans le domaine colonial aurait manqué de bases organiques solides. C'est grâce à l'avènement de la Société des Nations qu'il est devenu possible de rattacher l'intervention internationale dans ce domaine à une institution organisée et continue. C'est en son nom que le Mandat est exercé, et c'est elle qui surveille son application. C'est donc en fonction de la Société des Nations que le système organique du Mandat a été conçu et organisé. C'est sur la base de la compétence de la Société des Nations et de ses organes, ainsi que des sanctions dont elle dispose que les problèmes concernant le Mandat pourront être envisagés et résolus. Une Société des Nations faible implique un système de Mandat de peu d'efficacité, par contre une Société des Nations qui serait dotée d'une force coercitive assurerait l'existence d'un système de Mandat efficace.

Voyons sommairement comment le compromis s'est fait au sein de la Société des Nations entre le « *Recht-tendez* », esprit de droit, représenté par Wilson et le « *Macht-tendez* », esprit de conquête.

On peut dire d'une manière générale que la tendance humanitaire a reçu satisfaction par la déclaration des principes du Mandat, tandis que les puissances de l'Entente ont reçu satisfaction par la façon dont il a été organisé. L'idée de l'Administration internationale comme telle a été rejetée. Elle n'a été réalisée que dans une faible mesure par l'ins-

•

titution d'un régime de contrôle ou plus exactement par la surveillance ou droit de regard que la Société des Nations garde sur l'Administration du Mandataire. Ce qui importait aux puissances, c'est surtout, dans le cas des anciennes colonies allemandes, d'avoir, à défaut de souveraineté résultant de leur annexion, au moins l'exercice de ses attributs dans le domaine législatif ainsi que dans le domaine administratif; il leur fallait aussi obtenir dans les autres territoires en question une base susceptible de leur assurer une prépondérance nette à l'égard des nationaux de ses territoires comme à l'égard des autres puissances. Ayant obtenu toutes ces prérogatives du fait de leur mandat, les puissances ont la possibilité de poursuivre, sous réserve du contrôle de la Société des Nations, une politique commandée par leurs propres intérêts.

En outre, le Mandat reconnaît au Conseil, où siègent les grandes puissances devenues par la suite mandataires, et où toutes décisions doivent être prises à l'unanimité, une compétence spéciale en matière de mandat, aux dépens de la compétence de l'Assemblée.

Le Mandat basé en droit civil sur la confiance a permis de développer dans la pratique du droit international, l'idée de la nécessité d'avoir confiance dans l'Administration mandataire, sans que la Société des Nations dispose des sanctions nécessaires pour assurer efficacement le respect des obligations découlant du mandat, au cas où la Puissance man-

dataire ne les remplirait pas en tout ou en partie.

Nous avons consacré un exposé relativement long aux origines du système du mandat, afin de mieux pouvoir expliquer l'économie juridique de ce système que nous allons maintenant aborder.

SECTION II.

LA RÉDACTION DE L'ARTICLE XXII.

L'artisan principal de l'article 22 du Pacte, Wilson, avait déclaré qu'il ne voulait pas d'un « *Lawyers-Treaty* ». Il faisait comme si les observations de Lansing, Juriste et homme politique, son collaborateur à la Conférence de la Paix, étaient de simples questions techniques « mere technicalities ». Il avait, semble-t-il, assez de confiance dans les déclarations de principe et dans l'efficacité de l'organisation du régime des Mandats, ainsi que dans l'opinion publique mondiale ou bien, peut-être, se rendait-il compte de la résistance que certaines précisions, dans les points de détail, rencontreraient de la part des Puissances.

De leur côté, les hommes d'Etat de l'Entente préféreraient, à cause des traités secrets auxquels nous avons fait allusion, une convention conçue dans des termes élastiques : « afin, disaient les Membres Anglo-Saxons de la Commission de l'Hôtel Crillon, de permettre à l'institution nouvelle de s'adapter libre-

ment aux nécessités que démontreraient l'expérience » ¹.

D'un autre côté, le temps dont on disposait pour la rédaction définitive du Pacte était très court ².

L'importance de la solution politique qu'on recherchait, l'emportait sur celle de la solution juridique. D'ailleurs, dans une institution nouvelle issue en grande partie des notions anglo-saxonnes, il ne convenait pas de rechercher une forme juridique rigide ni une rédaction de grande précision, telles qu'on les trouve pratiquées par les peuples de formation juridique romaine.

Pour toutes ces raisons : vu la difficulté d'arriver à un compromis et la nécessité où l'on se trouvait de faire aboutir les travaux malgré les divergences entre Wilson et les hommes d'Etats de l'Entente, il n'est pas étonnant qu'on ait employé dans l'article 22 des termes mal définis comme mission sacrée de civilisation, « sacred trust of civilisation », doit être d'abord pris en considération « a principal consideration » la meilleure façon, etc... », termes très rarement usités jusque là dans les traités internationaux. « On le voit, dit H. Roth, l'article 22 n'a pas été rédigé d'une seule traite, mais beaucoup d'hommes et beaucoup de tendances ont travaillé à lui donner une forme destinée à satisfaire tout le monde à la fois ³. « La trame de l'article 22, dit M. Henri Rolin, fait songer au canevas d'une dissertation plutôt qu'à des

(1) H. ROLLIN, op. cit., page 6.

(2) Lansing op. cit., p. 86.

(3) H. ROTH, Das Kontrollsystem der Völkerbundsmandate, p. 12.

stipulations conventionnelles. Les paragraphes sont ambigus et contournés. Elle semble être écrite par un auteur imbu d'idées humanitaires, des corrections avaient été apportées par des esprits d'une toute autre trempe » ¹.

Certes l'article 22 n'est pas un modèle de rédaction. Il est même très mal rédigé. Les observations de M. Rolin sont justifiées. Mais les conséquences de l'incertitude de ses termes ont été exagérées, surtout par les Juristes habitués à la précision du Droit positif. Les hommes politiques de leur côté n'ont pas manqué de trouver, dans l'équivoque de quelques-uns des termes dont se sert l'article 22, le moyen d'adapter ces dispositions à ce qu'on appelle la réalité politique fut-ce en modifiant ses principes les plus clairs.

Le compromis entre les tendances en jeu n'est pas complet et son insuffisance s'abrite trop souvent sous l'équivoque des textes. Il offre ainsi beaucoup de lacunes.

Mais si l'article 22 est mal rédigé, il n'en résulte aucunement qu'on ne puisse s'en servir que comme « source d'inspiration ». En tant que texte de convention internationale placée à la base du système des Mandats, il renferme une logique assez rigide et crée un système nouveau, qui n'est ni le résultat d'une coutume internationale ni l'aboutissement d'une pratique antérieure prolongée. On doit analyser dans

(1) Voir Henri ROLIN, *Le Système des Mandats Internationaux*. *Revue du Droit International*, 1920, p. 329.

la mesure du possible ce texte pour établir les principes fondamentaux du régime en question.

SECTION III.

PRINCIPES FONDAMENTAUX DU RÉGIME DES MANDATS

L'article 22 crée des rapports de fait ou de droit. Il y entre quatre parties : la Société des Nations, la Puissance Mandataire, les territoires sous Mandat, et les Membres de la Société.

La Société des Nations, première partie, donne mandat à une puissance, seconde partie, pour l'exercer d'une façon désintéressée, comme une mission sacrée de civilisation, en faveur du peuple et du territoire auquel il s'applique, troisième partie, et lui impose en même temps certaines obligations envers les autres membres de la Société des Nations, quatrième partie.

La Société des Nations se retrouve aux deux bouts de cette chaîne des relations, comme personnification de la conscience internationale et gardienne des peuples placés sous sa tutelle. On remarque tout de suite qu'il y a entre la « tutelle » coloniale telle qu'elle existait avant la Société des Nations et celle qui est réalisée sous son égide deux différences fondamentales qui font précisément l'originalité du Mandat.

1° L'obligation pour la Puissance Mandataire d'avoir un titre émanant de la Société des Nations.

2° Responsabilité de la Puissance Mandataire devant la Société des Nations c'est-à-dire l'obligation de se soumettre à la surveillance de cette dernière. C'est à la validité de ce titre et à l'efficacité de cette surveillance, c'es-à-dire à l'étendue du droit d'intervention de la Société des Nations dans l'administration coloniale, qu'on peut estimer à sa juste valeur l'institution nouvelle du Mandat.

Dans un premier paragraphe, nous essaierons de répondre à la question : Dans quelles conditions et à quels territoires s'applique le régime du Mandat ? Dans un second, nous examinerons quelles sont les obligations assumées par le Mandataire, à l'égard de l'une ou de l'autre des quatre parties en présence et enfin dans un troisième nous parlerons de la classification des Mandats. Nous laissons pour le moment les aspects de l'intervention de la S. D. N. de côté.

*

* *

Conditions et domaine d'application du Régime du Mandat.

1°. En ce qui concerne les pays soumis au Mandat il faut relever :

a) que le Mandat d'après l'article 22 s'applique aux colonies et territoires qui, à la suite de la guerre, ont cessé d'être sous la souveraineté des Etats qui les gouvernaient précédemment.

b) Il faut avec la première condition que ces ter-

ritoires soient habités par des peuples non capables de se diriger eux-mêmes dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne. Ces dispositions de l'article 22 éliminent définitivement le doute qui subsistait dans quelques milieux sur la possibilité de l'application du Mandat à une ou plusieurs parties des colonies appartenant à d'autres puissances que l'Allemagne. Les dispositions de l'alinéa 4, 5, et 6 précisent que le Mandat ne s'applique pas aux territoires européens détachés des empires centraux, et qu'il s'applique aux communautés séparées de l'Empire ottoman et aux anciennes colonies allemandes.

L'article 22 n'a été susceptible d'application que du fait de la renonciation de l'Allemagne dans le traité de Versailles, articles 119 à 127 et 259.

La renonciation de l'Allemagne a été définitive; l'application du régime du Mandat à ses territoires est hors de toute discussion. La renonciation de la Turquie avait la même portée dans le traité de Sévres, mais ce traité n'ayant pas été ratifié, il faut se rapporter uniquement au traité de Lausanne qui l'a remplacé. La renonciation de la Turquie, dans l'article 16 de ce traité n'a pas été faite au profit des principales puissances alliées et associées, mais au profit des « *intéressés* » lesquels n'étaient pas les mêmes que ceux du traité de Versailles. En l'absence d'une convention entre « les intéressés » visés par le traité de Lausanne, et vu le refus de la Turquie de signer le Pacte, on ne peut à cet égard que formuler pour le moment des réserves. D'ailleurs on peut remar-

quer dès maintenant qu'il y a une contradiction entre la disposition de l'article disant « habités par des peuples non encore capables de se diriger eux-mêmes dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne » et l'alinéa 4 du Traité prévoyant que le Mandat est applicable à la Communauté arabe, qui faisait partie jusque là de l'Empire Ottoman. Car à notre avis, les Arabes qui collaboraient au même titre que les Turcs à l'exercice de la Souveraineté ottomane et qui formaient en Asie les vilayets les plus avancés de l'Empire du Sultan ont sûrement beaucoup plus évolué que les peuples de certains pays tels que l'Abyssinie, la Perse ou la Turquie elle-même, lesquels (sauf la Turquie) sont cependant membres de la Société des Nations et se gouvernent eux-mêmes dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne. La contradiction éclate de même dans le fait qu'on a accordé à juste titre l'indépendance complète aux parties les moins développées de l'ancienne communauté arabe de l'Empire ottoman, telle que Hedjaz et le Yemen tout en la refusant à la Syrie, la Palestine et à l'Irak. Mais tout cela relève du domaine des faits et de la politique expansioniste des grandes puissances et ne nous intéresse pas ici au point de vue purement juridique.

Il faut relever encore que certaines des colonies allemandes sous le couvert de la fiction de la désannexion firent retour en pleine souveraineté à

leur ancienne mère-patrie la France et le Portugal¹.

2°. En ce qui concerne la puissance mandataire, il faut qu'elle réalise 4 conditions.

a) qu'elle soit une des nations développées qui en raison de ses ressources et de son expérience, est le mieux placée pour assumer la responsabilité, résultant du Mandat.

b) La logique du système du Mandat implique d'autre part que l'Etat en question soit signataire du Pacte et membre de la Société des Nations; d'ailleurs, l'article 22 parle des obligations du mandataire à assumer » à l'égard des *autres* membres de la Société.

c) Pour qu'il y ait mandat, il faut aussi que le Mandat exerce son pouvoir dans les pays soumis à ce régime en vertu d'un titre émanant de la Société des Nations et qu'il l'exerce en son nom.

d) Il faut enfin que l'Etat auquel on confie le mandat l'accepte. Le Mandat étant une convention par laquelle le Mandataire contracte des obligations, il faut qu'il ait exprimé sa volonté d'assumer la responsabilité qui en découle. Dans le cas des Mandats des Dominions britanniques, le Mandat a été confié à sa Majesté britannique qui l'a accepté.

*

* *

(1) Pour plus ample détail, voir ROLIN, La pratique des Mandats internationaux, page 23.

Obligations que le Mandat impose au Mandataire.

Le mandat ne crée pas au profit de la puissance mandataire un droit du genre de celui d'une puissance colonisatrice par rapport à ses colonies, il lui impose au contraire des devoirs et met à sa charge l'obligation d'accomplir gratuitement, au nom de la S. D. N., une mission sacrée de civilisation. Le mandataire ne jouit pas par conséquent des droits souverains sur le pays soumis au mandat; il ne sera en droit d'y exercer l'un ou l'autre des attributs de la souveraineté, c'est-à-dire d'exercer l'autorité, que dans la stricte mesure nécessaire au bien-être et au développement du peuple qui lui est confié. Il n'est pas libre de suivre dans le pays sous mandat, la voie qui lui convient car il est toujours en théorie sujet à la surveillance de la S. D. N.

Mais voici comment ce principe de désintéressement qui différencie le mandat d'une colonie et qui est à la base de tout le régime, a été interprété par M. P. Orts, membre de la C. P. M. gardienne par excellence du système.

Parlant du principe de désintéressement M. Orts dit¹ : « Il (le Pacte) aurait condamné les territoires sous mandats à la stagnation perpétuelle, parce que si le désintéressement est une vertu, se désintéresser d'une entreprise signifie aussi la rayer de ses préoccupations il ajoute un peu plus loin que dans ce cas il serait le premier à recommander à son pays

(1) ORTS, op. cit., p. 28.

de renoncer à son mandat *comme à un sport trop dispendieux*.

Le mandat met à la charge de la puissance qui l'accepte quatre catégories d'obligations :

A) Obligations du mandataire résultant de son « trust ».

Le principe admis d'un commun accord est que le mandataire régit un territoire qui n'est pas le sien; ce principe implique qu'un pays soumis au mandat est une entité distincte de la puissance appelée à l'aider ou à l'administrer; il en résulte :

1° que ce pays a un territoire propre dont le mandataire est tenu de respecter l'intégrité.

2° que les ressortissants de ce pays ont une nationalité propre, distincte de la nationalité de la puissance mandataire, et que n'étant ni les ressortissants ni les sujets de cette dernière, ils ne sauraient, par une mesure d'une portée générale, être assimilés à ses nationaux.

3° que le territoire sous mandat a son domaine propre, que les terres vacantes ou sans maîtres font parties de ce dernier, et que ses revenus appartiennent à son propre trésor public.

4° que les conventions internationales conclues par les puissances mandataires et applicables à leurs colonies et protectorats ne s'appliquent pas, sauf stipulation expresse, aux territoires confiés à leur mandat.

5° que la puissance mandataire n'a pas le droit

d'obliger les ressortissants de ce territoire à servir sous ses drapeaux.

6° le mandat étant gratuit, le mandataire n'a pas le droit de tirer de l'exécution du mandat un profit matériel direct.

7° le mandataire, afin de ne pas augmenter sa force militaire aux dépens des territoires sous mandat, doit en outre s'abstenir d'établir dans ces territoires des fortifications ou des bases militaires ou navales, ainsi que de donner aux indigènes une instruction militaire si ce n'est pour les besoins de la police ou de la défense du territoire même.

C. Obligations positives :

La puissance mandataire n'a pas seulement des obligations négatives à ne pas faire; car le mandat étant d'un côté provisoire et d'un autre côté une mission sacrée de civilisation, elle met à la charge de la puissance mandataire l'obligation d'aider et de guider progressivement les peuples en question vers le but ultime de leur émancipation, d'assurer leur bien-être moral et matériel et de prendre, dans le cas surtout des mandats B et C, prévus par les alinéas 5 et 6 de l'article 22, sous réserve de la garantie des libertés de conscience et de religion, les mesures susceptibles de prohiber certains abus tels que la traite des esclaves, le travail forcé, le trafic des armes et de l'alcool.

D. Obligations du mandataire envers les autres membres de la S. D. N.

Par crainte de favoriser, du fait du mandat, la

puissance mandataire au détriment des autres, l'article 22, après avoir établi l'interdiction pour le mandataire d'utiliser en sa faveur les ressources militaires du pays sous mandat, a disposé dans son alinéa 5, et cette disposition a été étendue par la suite d'un commun accord à toutes les catégories de mandats; que le mandataire doit assurer aux membres de la S. D. N. « des conditions d'égalité pour l'échange et le commerce. Cela signifie que le mandat doit assurer à tous les membres de la S. D. N. la liberté de transit, de navigation et en somme l'égalité économique commerciale et agricole.

2° la liberté de conscience ayant été d'autre part garantie dans les territoires sous mandat, le mandataire assurera aux Etats membres de la S. D. N. et à leurs ressortissants le libre exercice de tous les cultes avec la liberté d'entretenir des missions dans les territoires sous mandat.

A ces deux obligations découlant de l'article 22 vient s'ajouter une troisième qui résulte plutôt des mandats particuliers que du pacte; cette obligation acceptée d'un commun accord par tous les intéressés prévoit que tous différends quels qu'ils soient, qui viendraient à s'élever entre le mandataire et un autre membre de la S. D. N. relativement à l'interprétation ou à l'application des clauses du mandat particulier et qui ne seraient pas susceptibles d'être réglés par des négociations seront soumis à la Cour Permanente de Justice Internationale prévue à l'article 14 du Pacte.

§. Les trois classes de mandats.

L'article 22, paragraphes 4, 5 et 6, distingue trois classes des mandats habituellement dénommées A, B, et C. La base de cette différenciation ne réside pas essentiellement dans les obligations que le mandataire contracte en vue de remplir sa mission sacrée de civilisation, ni dans la façon dont par rapport à la S. D. N., le régime a été organisé, mais dans le degré de pouvoir ou d'autorité que le mandataire exerce dans l'une ou l'autre catégorie de ces mandats.

La gradation des degrés de pouvoir ou d'autorité du mandataire est à son tour basée sur la situation de fait ou sur les exigences de la réalité politique : tandis que, au contraire, l'article 22 parle au paragraphe 4 (Mandat A) des « communautés » qui ont atteint un degré de développement tel que leur existence comme « nations indépendantes » peut être reconnue provisoirement (« provisionally » dans le texte anglais), il parle, dans les deux autres catégories, des « peuples » ou des territoires. Ces derniers sont considérés comme beaucoup moins aptes à participer à l'exercice de l'autorité que ne le sont les anciennes communautés ottomanes, nourries de la culture arabe, mêlées de près au mouvement du progrès moderne, et ayant exercé la souveraineté ottomane au même titre que la communauté turque. Le droit de ces dernières de former des Etats est implicitement reconnu. Le Pacte n'a prévu en ce qui les concerne que les « conseils et l'aide d'un mandataire ».

De conseiller et d'assistant, d'après l'article 22

dans la première catégorie, le mandataire devient administrateur et législateur dans les deux autres catégories. Il assume dans le cas des mandats B « l'administration du territoire » sous certaines conditions formulées par le paragraphe 5 auxquelles nous nous sommes précédemment référés. Dans le cas du mandat C, les prérogatives du mandataire vont plus loin encore car les « territoires » en question seront soumis aux « lois » du mandataire comme s'il faisait partie intégrante de son propre territoire.

« Autant la distinction dit Orts, entre le mandat A et le mandat B se justifie par le stade d'évolution très différent des peuples de l'Asie-Mineure et des noirs de l'Afrique Tropicale, autant paraît injustifiée la distinction que fait le Pacte entre les mandats C et B.

La raison pour la création des Mandats C est que la création des mandats du type C fut une concession au nationalisme des Dominions Britanniques et au désir du Général Smuts de soustraire l'Union Sud-Africaine, devenue mandataire pour le Sud-Ouest Africain allemand, à l'application du système dont il était lui-même l'inventeur » ¹.

(1) Op. cit., ORTS, p. 15.

CHAPITRE II.

La désignation des Mandataires et la définition des termes des Mandats particuliers.

Un observateur avisé aurait pu dire, bien avant la création de la Société des Nations et du système des Mandats, à quelles puissances et dans quelles proportions les anciennes provinces ottomanes et les anciennes colonies allemandes seraient attribuées, une fois la guerre terminée par la victoire des Alliés. Des traités et des accords faits dans l'esprit d'avant-guerre et de guerre, et auxquels nous avons déjà fait allusion, avaient par avance disposé des territoires en question dans l'éventualité d'une issue de la guerre favorable à l'Entente.

La désagrégation de l'Empire Russe, au lendemain de la révolution d'octobre, fit échouer le compromis établi entre les Puissances Alliées par les traités et les accords en question. La résistance des nationalistes turcs et arabes à l'application de ces accords contribua de son côté à embrouiller la situation. Les idées wilsoniennes et la création de la Société des Nations avec son système de Mandat International n'a pas été d'autre part, comme nous l'avons vu, sans

surprendre les vainqueurs de la Grande guerre. Force était dans cette situation nouvelle, de trouver une solution qui sauvegardât au moins en partie les intérêts coloniaux et expansionistes en question. Les hommes d'état de l'Entente ont trouvé la solution d'une part dans la répartition des territoires sous mandat et dans la définition des termes des Mandats particuliers, et d'autre part dans l'organisation ultérieure qu'ils ont donnée au système. Le refus de l'Amérique de faire partie de la Société des Nations a été cause ici comme ailleurs de la faiblesse de la politique wilsonienne. Alors qu'au cours des travaux préparatoires qui ont abouti à la rédaction définitive de l'article 22, deux tendances se manifestaient au sein de la conférence de la paix; celle des Grandes Puissances habituellement qualifiée d'impérialiste et la tendance wilsonienne qualifiée d'humanitaire et de pacifiste, le Président de la puissante république « associée » ne collaborait plus dans les conseils politiques des grandes nations, au moment de la répartition et de la définition des termes des Mandats particuliers.

De son côté, l'opinion publique pacifiste, ayant eu la grande satisfaction de voir consacrer par l'article 22 les principes qui lui étaient chers n'a pas cru devoir veiller à leur mise en œuvre. D'ailleurs les questions dites de détail ne l'intéressaient guère.

La Société des Nations qui venait de naître du chaos d'une grande guerre où triomphait inévitablement le droit du plus fort, n'était pas en mesure d'op-

poser un obstacle sérieux à la volonté des Grandes Puissances. Elle n'est pas en fait une personne distincte de celle de ses membres et c'est pourquoi elle manquait et elle manque toujours d'une autorité réelle¹.

En raison de toutes ces considérations il n'est pas étonnant de voir qu'un revirement complet se soit produit dans un sens impérialiste lors de la mise en œuvre de l'article 22.

La psychologie expansionniste des Puissances colonisatrices n'a pu être changée, d'une année à l'autre, par la conclusion d'un contrat inspiré des idées wilsoniennes. Leur moral colonial n'est sûrement pas sorti renforcé du grand carnage de 1914-18 qui a été en grande partie l'aboutissement de la politique coloniale et expansionniste dans les quarante années précédant la guerre, mais le besoin de trouver des compensations pour les pertes de la guerre était trop pressant.

Si les Etats possédant de grands empires coloniaux sont réellement convaincus de l'excellence de la doctrine énoncée par l'article 22 et sont sincèrement gagnés à ses principes, on comprend mal pourquoi ils n'ont pas toléré l'extension du principe du Mandat à toutes les anciennes colonies allemandes ? plutôt que de réintégrer certaines d'entre elles dans la souveraineté de la France ou du Portugal. Une course aux Mandats s'est établie entre les Puissances, ce qui a fait dire à Lord Milner² que c'était « The return

(1) Dans le même sens Henri ROLIN, *op. cit.*, p. 344.

(2) Q. WRIGHT, *The Mandate System and Public Opinion*, p. 10.

of Imperial rivalries ». D'anciens alliés se disputaient à leur sujet. L'Italie, les Etats-Unis élevaient des réclamations. La Belgique, Puissance de second ordre, était presque oubliée dans les conseils des Grandes Puissances et n'obtenait qu'après beaucoup de réclamations et de négociations que ses intérêts en Afrique Centrale fussent sauvegardés par l'attribution du mandat sur le Ruanda-Urundi, fait en dehors de la Société des Nations, en vertu de l'accord Milner-Orts¹. Des territoires peu productifs ou difficiles à défendre, comme l'Arménie, n'obtenaient pas les faveurs des Puissances² tandis que la région de Mossoul riche en pétrole devenait l'objet de contestations sérieuses. Tout cela donne à croire qu'au cours de cette étape de l'évolution du Mandat que nous sommes en train de décrire, les principes de la compensation et d'équilibre colonial ont joué plus que ceux de la « mission sacrée de civilisation » dans l'application de l'article 22.

Au fond, c'est la politique qui se révéla prépondérante par rapport au droit proclamé par les conventions internationales. Il est intéressant pour une étude de droit international de voir se manifester, au point où nous en sommes, l'action et la réaction de l'article 22 et de son milieu colonial, des traités de droit et de la politique, c'est-à-dire du droit et de la tendance à la souveraineté absolue et au libre ar-

(1) ORTS, op. cit., p. 9-12.

(2) Pour plus amples détails, voir H. ROLIN, p. 24. Pratique des Mandats Internationaux.

bitre des Puissances. Nous décrirons pour commencer, la pratique juridique suivie à ce sujet, et nous l'analyserons par la suite au point de vue de sa légalité.

Le Pacte ni les traités n'avaient désigné les Mandataires. Ils n'avaient pas non plus donné effet au paragraphe 3 de l'article 22 en précisant les termes des mandats particuliers. Le pacte s'est contenté d'une part :

1) de déterminer, à notre avis, par les paragraphes 2 et 4, les considérations qui devaient déterminer le choix du Mandataire en reconnaissant logiquement et formellement à la Société des Nations le droit de désigner un mandataire en son nom.

2) de terminer, par les paragraphes 3, 4, 5 et 6, les considérations d'après lesquelles les termes du Mandat seront définis et d'attribuer par le paragraphe 9 aux organes de la Société des Nations la compétence de procéder à cette définition. C'est donc devant le double problème consistant à donner effet à ces dispositions du pacte en désignant les Mandataires et en précisant les termes des Mandats particuliers, que se trouvait la Société des Nations lors de la Session de son Conseil à San Sebastien au mois d'août 1920. Le Conseil, devant la volonté arrêtée des grandes puissances, a commencé par s'attribuer à lui-même le droit de décider sur ces points, à l'exclusion de l'Assemblée. Il est parti de la considération que les deux sortes de mesures à prendre ne relevaient pas de lui au même degré.

1) La désignation des Mandataires.

Déjà avant la réunion du Conseil, les principales Puissances avaient désigné les Mandataires par une décision publiée le 5 mai 1919. « Cette décision a été modifiée par une décision ultérieure en août 1919, mais les principales Puissances alliées et associées sont maintenant complètement d'accord sur la répartition des mandats. Elles n'ont pas exprimé cet accord sous une forme impliquant une obligation juridique, bien que les territoires en question soient actuellement administrés par les Puissances Mandataires auxquelles on avait l'intention de les confier » ¹.

Le Conseil devant la volonté arrêtée des grandes Puissances alliées et associées a commencé par s'attribuer la compétence en cette matière en excluant la compétence de l'Assemblée. Le Conseil a cru appliquer le Pacte de la Société des Nations en prenant acte des décisions des Grandes Puissances, qui à la place de la Société des Nations désigne les mandataires pour exercer les Mandats en son nom. La procédure suivie a été la suivante : 1) Les Principales Puissances alliées et associées attribuent un mandat à l'une d'entre elles ou à une tierce Puissance; 2) Les Principales Puissances notifient officiellement au Conseil de la Société des Nations que telle Puissance a été, par elles, désignée comme mandataire sur tel territoire délimité; 3) Le Conseil de la Société des Nations déclare officiellement prendre acte de la dé-

(1) Rapport HUYMANS au Conseil, août 1921).

signation de la Puissance Mandataire et fait savoir à cette dernière qu'il la considère comme investie du mandat dont en même temps il lui notifie les termes après avoir examiné s'ils sont conformes aux prescriptions du Pacte.

Il s'ensuit qu'au point de vue formel, le titre juridique de la Puissance Mandataire est double, l'un émanant des principales puissances, l'autre de la Société des Nations. Au fond, la Société des Nations ne fait que prendre acte, pour ainsi dire, en enregistrant la décision des principales Puissances qui désignent le Mandataire et délimitent les territoires sous mandat.

En vertu de la procédure suivie par le Conseil, la désignation des Mandataires, pour les anciennes colonies allemandes, résultait de la décision du « Conseil des Quatre » du 5 mai 1919, modifiée par la décision du 21 août 1919¹.

Aux termes de ces décisions :

1. Sur une partie de l'Est Africain allemand (région du Tanganyika) le mandat devait être exercé par la Grande Bretagne.

2. Sur l'autre partie de l'Est africain allemand (royaumes de Urundi et Ruanda), par la Belgique.

3. Sur le Togo et le Cameroun, par la France et la Grande-Bretagne dans des conditions à déterminer.

4. Sur le Sud-Ouest Africain, par l'Union sud-africaine.

(1) Pour plus amples détails, voir MILLOT, 36-55.

5. Sur les Iles Samoa, par la Nouvelle-Zélande.

7. Sur Nauru, par l'Empire britannique.

Quant aux anciennes provinces ottomanes, avant même la signature d'un traité de paix avec la Turquie héritière de l'Empire Ottoman, elles ont été l'objet à San Remo le 25 avril 1920 d'une décision des Principales Puissances aux termes de laquelle le mandat sur la Syrie devait être exercé par la France, celui sur la Palestine et celui sur la Mésopotamie par la Grande-Bretagne.

Faisant allusion à cette pratique, M. Rolin (page 349) ajouta : « Sous ce rapport, le mandat colonial tient plus de la nature de la vente que de celle du mandat ordinaire. Disons mieux : il tient de la nature du partage. L'article 22, complété par la remise effective des mandats, est au fond, en droit, ce qu'il est en fait; il équivaut *au partage* des colonies allemandes » ¹.

2) La définition des termes des Mandats particuliers.

Des projets avaient été élaborés en entier par la commission des mandats de la Conférence de la Paix, dont faisait notamment partie le colonel House, collaborateur du Président Wilson. au cours d'une session spéciale tenue à Londres en juillet 1919. Le conseil a trouvé opportun, en ce qui concerne les mandats B et C, d'adopter la proposition de M. Hymans formulée dans les termes suivants dans son rapport au

(1) Dans le même sens : DIANA G., op. cit., p. 231-232.

conseil : « Je propose donc de demander à ces Puissances de nous faire connaître en même temps que leur décision quant à la Puissance mandataire, leurs propositions quant aux termes du mandat à exercer. »

« C'est du reste, si j'ai bien compris le discours de Lord Curzon, à la Chambre des Lords, relativement à la Mésopotamie, de cette manière que le Gouvernement britannique comprend l'application de l'art. 22. »

C'était donc à la puissance mandataire que le conseil demandait de fixer les termes du mandat à exercer; il croyait suffisamment respecter les prérogatives de la S. D. N. en la matière, en se réservant le droit de vérifier la conformité de ces projets avec l'article 22 et celui de conférer ensuite officiellement les mandats au nom de la S. D. N.

Après avoir dû adresser deux « rappels » aux puissances, le Conseil reçut communication des Mandats A, le 6 décembre 1920, des mandats C, le 14 et des Mandats B, le 16 décembre de la même année. Il en approuva les textes après les avoir légèrement retouchés et conféra définitivement les Mandats C par sa résolution du 17 décembre. Normalement le Conseil aurait dû en faire de même à bref délai pour les autres mandats. Mais quand le Conseil voulut s'en saisir en février 1921, il fut arrêté d'une façon inattendue par l'intervention du gouvernement américain, qui visait à la fois les mandats C, B, et A; le gouvernement de Washington protestait contre ce qui s'était déjà fait et contre ce qui pourrait se faire

encore sans son consentement. De longues négociations aboutirent enfin à la conclusion en dehors de la S. D. N. d'une série d'accords particuliers, de nature à sauvegarder les intérêts particuliers des E.-U. en étendant à leurs ressortissants le bénéfice des dispositions des mandats touchant à l'égalité de traitement, en assurant la communication aux Etats-Unis de tous les rapports annuels des mandataires et en leur garantissant enfin qu'aucune modification ne serait apportée à ces mesures sans le consentement des E.-U.

Quant aux mandats C. qui avaient été déjà définitivement attribués, le Conseil crut devoir se refuser à en envisager la modification et invita les E.-U. à discuter la question directement avec les puissances mandataires, avec lesquelles les E.-U. ne se mirent définitivement d'accord qu'à la conférence de Washington, où il fut décidé d'étendre les dispositions du traité de Washington aux territoires sous mandat, situés dans l'Océan Pacifique. Seul, de tous ces mandats, celui de l'Afrique du Sud, sur le Sud-Ouest africain, n'a été l'objet d'aucune reconnaissance par le gouvernement des E.-U. Les négociations terminées, le conseil put enfin le 18 juillet 1922, conférer les mandats B.

Quant aux mandats dits de la catégorie A., ils ont suscité des difficultés à un double point de vue : 1) Les puissances par de longues négociations, ont retardé l'entrée en vigueur des mandats Syrien et Palestinien qui avaient été confirmés le 24 juillet 1922,

jusqu'à l'aplanissement de certaines difficultés existant encore au sujet du mandat syrien entre la France et l'Italie.

2) Des difficultés sont nées du fait que les communautés, dites sous mandat A, n'avaient pas reçu dans le Pacte les garanties formelles et spéciales prévues pour celles des mandats B et C. Leur seule garantie était l'autonomie stipulée par le paragraphe 4 et à ces nations reconnues indépendantes.

Les puissances n'ont pas entendu admettre une interprétation stricte de leur droit d'intervention. De ce fait, la détermination des termes des mandats, en ce qui concerne la définition du degré du droit d'intervention d'un mandataire, prend dans ce cas une grande importance. Elle touche aux garanties données à ces communautés, c'est-à-dire aux principes mêmes du Pacte.

Pour ces mandats, contrairement à la décision que le Conseil avait prise pour les mandats B et C, il n'a pas jugé opportun d'utiliser les travaux de la commission des mandats de la Conférence de la Paix dont avait fait partie le colonel House.

Les Arabes n'entendaient pas se soumettre aux volontés de leurs anciens alliés, qui, la guerre terminée, refusaient de tenir les promesses faites aux Arabes, et les accords conclus avec eux.

Le mouvement national arabe, qui avait contribué à la débâcle des armées turques, se retournait contre les grandes puissances qui avaient cru pouvoir par-

tager les mandats entre elles sans avoir été désignées comme mandataires par la S. D. N.

Les Arabes avaient proclamé leur indépendance et institué à Damas un gouvernement national, ayant comme chef le fils du roi Hussein, l'émir Fayçal, dont la juridiction s'étendait sur des pays non occupés par les Puissances. Le 8 mars 1920, l'assemblée nationale proclame l'émir Fayçal roi de Syrie et prête serment au nom de peuple (« le Baiah »).

Enfin au cours de l'été 1920, le général Gouraud, commandant les armées de la République Française dans le Levant, lança ses troupes sur Damas qu'il occupa après une sérieuse bataille dont la plus importante fut celle de Mayçaloune. Damas ayant été occupée à la fin de juillet 1920, l'armée française n'avait plus à réduire que les derniers refuges de la résistance arabe en Syrie, dans le Nord et dans le Sud du pays. Le mouvement national dont les chefs avaient été tués, exilés ou emprisonnés, se trouvait dompté en Syrie, mais reprit en partie en 1922 et plus tard.

Pour la Syrie, la Palestine y compris, le mouvement arabe n'a pu apporter aucune modification sérieuse à la politique du mandat dans ce pays. Le mandat palestinien ainsi que le mandat syrien gardent en fait le caractère d'un mandat B.

Les difficultés entre la France et l'Italie relatives au mandat syrien ayant été aplanies, les mandats sur la Syrie et sur la Palestine ont été confirmés le 24 juillet 1922; les Puissances en question notifièrent

leur accord au conseil; celui-ci décida aussitôt, le 29 septembre 1923, l'entrée en vigueur de ces mandats.

Tout autre fut le sort de la résistance arabe à l'intérieur du pays, en Irak.

L'Angleterre ayant eu à faire face au cours des années 1920-1921 à une résistance souvent active et armée des plus obstinées, et ayant dû supporter de grandes pertes en hommes et en argent, jugea plus opportun de faire quelques concessions.

La dissolution du Gouvernement arabe de Damas, qui était le centre de la lutte contre les visées de la France et de l'Angleterre, avait brisé le moral de la résistance arabe en Irak et facilité considérablement la tâche de l'Angleterre.

§. *La détermination des termes d'un mandat
par un traité.*

Le roi Fayçal avait proposé au gouvernement français¹, un compromis sous forme de traité qui reconnaissait à la France certains intérêts et certains droits en Syrie, à condition que les modalités du droit d'intervention française fussent interprétées strictement. (Le traité a été paraphé par le Roi et M. Clémenceau, mais il a été rejeté par la France et les Syriens)¹.

Le roi Fayçal devint roi constitutionnel de l'Irak, et sa politique tendant à substituer au mandat un traité, fut admise par l'Angleterre. Un traité d'alliance, semblable à celui qui n'avait pas été admis

(1) Mémoire non édité d'Ihsan Djabry bey, ancien grand chambellan du roi et son homme de confiance.

par la France, pour la Syrie, fut conclu entre la Grande-Bretagne et l'Irak. Les parties contractantes ont évité dans ce traité toute mention du mandat complètement discrédité dans les pays arabes. Mais le traité ayant reconnu à Sa Majesté Britannique des droits de nature compromettant l'indépendance Irakienne, il a provoqué une résistance obstinée en Irak. On n'était pas loin en 1922 d'une nouvelle insurrection dans ce pays.

L'Angleterre, pour obtenir la ratification du traité par le Parlement irakien, prodiguait les promesses aux Arabes irakiens.

Le 10 octobre 1922, l'Angleterre, par la voix de son représentant à Bagdad promit de s'employer pour faire admettre l'Irak à la S. D. N.; aussitôt la frontière entre l'Irak et ses voisins fut fixée et un gouvernement stable put être établi.

Ce n'est qu'après avoir remis en grande partie l'administration aux autorités locales que l'Angleterre, qui a manœuvré habilement, put, par la menace de faire perdre à l'Irak une grande partie de son territoire, faire ratifier ce traité par le Parlement Irakien après deux années de négociations.

La population se rendant compte des manœuvres de l'autorité qui cherchait à favoriser l'élection de ses partisans et considérant que le traité aliénait ses droits, attaqua à Bagdad ceux des membres du Parlement qui l'avaient ratifié, et dans son indignation fit promptement justice de quelques-uns des partisans de la ratification.

Le 27 décembre 1924, l'Angleterre déféra le traité avec l'Irak à la S. D. N. avec une note aux termes de laquelle la convention en question avait pour but d'assurer en Irak la réalisation complète des principes implicitement contenus dans le mandat.

Le premier traité avec l'Irak a été remplacé par d'autres. De plus en plus, les Arabes irakiens se voyaient réintégrer dans l'exercice de leur souveraineté à l'intérieur et à l'extérieur.

Au moment où nous écrivons, soit à fin janvier 1931, Nouri Pacha Saïd, premier ministre de l'Irak, est à Genève pour obtenir des puissances représentées au conseil qu'elles consentent à l'entrée de l'Irak à la S. D. N. Cette entrée ne semble plus rencontrer de difficultés.

La procédure inaugurée par l'Angleterre en Irak, semble devenir une pratique. La France depuis 1926, ne cesse d'affirmer à la C. P. M.¹ et au Conseil, qu'elle envisage la même politique en ce qui concerne la Syrie. Il semble, à juger par l'activité qu'elle déploie actuellement en Syrie, que la France espère réduire l'opposition arabe dans ce pays, en adoptant la politique suivie par la Grande-Bretagne dans l'Irak, sans toutefois reconnaître à la Syrie les mêmes droits que ceux qui ont été reconnus à l'Irak par le dernier traité.

(1) C. P. M. : Commission permanente des mandats.

CHAPITRE II

Examen de la légalité des Mandats particuliers au point de vue de la forme et du fond de l'article 22.

L'article 22 du Pacte est la loi suprême en matière de Mandats. Aucune modification ne pourrait lui être apportée, sauf par un amendement en due forme du Pacte. Les Mandats particuliers ne doivent être en quelque sorte que des mesures d'exécution de ses dispositions. Une violation de sa lettre ou de son esprit et, à plus forte raison, des deux à la fois, rendrait irréguliers les mandats particuliers. Si la réalité politique a amené la Société des Nations à se soumettre aux exigences des Grandes Puissances, cette situation ne devrait pas être considérée par le juriste comme une application de l'article 22, ni comme une pratique créant le droit positif, car le droit positif en cette matière est constitué par les traités et le Pacte.

D'ailleurs on peut à peine parler, en matière de mandats, d'une pratique prolongée susceptible de créer le droit par l'affirmation d'une coutume internationale, le mandat étant en constante évolution et la pratique suivie, variant ici d'un cas à l'autre. Dans le cas de l'Irak, par exemple, le mandat a été défini

par un traité anglo-irakien, et par la communication britannique du 22 septembre 1924. Voilà une pratique dans le cas du Mandat A, contraire à celle qui fut suivie en Palestine. En Syrie, moins de 7 ans après l'entrée en vigueur du régime du mandat, on envisageait et on envisage encore un changement de ses bases et de la procédure suivie pour la définition des termes du mandat. Voilà comment la pratique suivie dans un cas peut être contredite par celle qui est suivie dans un pays voisin, qui relève cependant des mêmes dispositions du Pacte, et fait partie de la même communauté arabe.

Il ne faut, du reste, pas oublier, dans cet ordre d'idées, que le mandat a, à sa base, un texte écrit. Il n'est ni le résultat d'une coutume internationale, ni l'aboutissement d'une pratique antérieure prolongée. La confrontation de la pratique suivie et de la règle de droit, s'impose alors pour autant que la chose est possible, dans un essai juridique.

Pour examiner la légalité de l'action des Grandes Puissances et du Conseil dans la désignation des mandataires et dans la définition des termes des mandats, nous avons cru devoir traiter séparément d'une part les mandats B. et C. et de l'autre les mandats A. Il nous semble en effet, qu'en ce qui concerne les anciennes colonies allemandes et les anciennes provinces ottomanes, les différences de nature juridique ne doivent donc pas donner lieu aux mêmes considérations.

La Société des Nations n'a pas le droit de disposer

de territoires relevant de la souveraineté d'un Etat donné. Elle ne peut disposer que des territoires mis à la disposition de la collectivité de ses membres. C'est ainsi que le régime des Mandats n'aurait pas pu être applicable sans la renonciation de l'Allemagne, dans le traité de Versailles, à ses titres et droits sur ses colonies et sans la renonciation semblable de la Turquie, dans le traité d'ailleurs inexistant de Sèvres, à ses anciennes provinces ottomanes.

1) *Désignation des mandataires.*

Le statut des anciennes colonies allemandes a été réglé par les articles 118 et 119 du Traité de Versailles, ainsi que par les articles 120-127, 243, 257, 260, 297, 312. Ces derniers articles se rapportent plus ou moins directement au pays sous mandat.

Aux termes des articles 118 et 119, l'Allemagne a renoncé, en faveur des principales puissances alliées et associées, à tous ses droits et titres sur ses colonies. Elle s'est engagée d'avance à accepter par ces articles les mesures qui seraient prises par les dites puissances, d'accord, s'il y a lieu, avec les tierces puissances, en vue de régler les conséquences de cette renonciation.

La renonciation de l'Allemagne a été, en ce qui la concerne, définitive. Mais le principe de non-annexion admis, cette renonciation, n'a pu créer en faveur des principales Puissances des droits souverains ou définitifs.

C'est le Pacte qui est la loi du Mandat. C'est son article 22 qui règle les conséquences de la renonciation de l'Allemagne. Ce point de vue a été implici-

tement admis par le Conseil qui, dans le rapport Hymans, adopté par lui, se borne à appliquer le Traité de Versailles à l'interprétation du Pacte, lequel, selon le Conseil, est muet sur le point de savoir quelle sera l'autorité chargée de désigner les mandataires.

Deux questions se posent ici : 1) Le Pacte est-il muet sur ce point ? 2) L'interprétation que le Conseil lui a donnée est-elle fondée et légitime ?

Le Conseil a répondu affirmativement à la première question. Il est parti de cette affirmation pour reconnaître aux Principales Puissances le droit de désigner elles-mêmes les mandataires de la Société des Nations.

Cette conception nous semble toutefois tendancieuse, et inexacte. Le Pacte n'est nullement muet sur cette question. En effet, l'article 22, par. 2 où le terme de Mandataire est employé en sens juridique de Mandat, le Pacte dit : « Elles (les Puissances Mandataires) exerceraient cette tutelle *en qualité de mandataires et au nom de la Société*.

Qu'est-ce à dire, sinon que c'est la Société des Nations elle-même qui confère le Mandat, lequel impliquant la confiance, facteur psychologique, intime et personnel. On peut discuter le point de savoir lequel des organes de la Société des Nations est compétent pour désigner les mandataires. Mais on comprend mal comment la désignation pourrait être légalement faite en dehors d'elle.

Le Pacte a, en outre, indiqué une série de considé-

rations expresses sinon précises d'après lesquelles le choix du mandataire doit être fait (paragraphes 2 et 3 de l'article 22). Il a de plus doté la Société des Nations d'une organisation susceptible de donner effet à ses dispositions. Qui donc, en dehors de la Société des Nations, pourrait légalement donner effet aux considérations, celles-ci étant à la base même du régime des Mandats ? Si ces considérations n'ont pas été précises, c'est une raison de plus pour reconnaître que c'est la Société des Nations, personnification de la conscience internationale, qui est le mieux placée pour en tenir compte dans la désignation du mandataire. Admettre le contraire, impliquerait la négation de la Société des Nations, le retour à l'anarchie internationale et au droit du plus fort. Le mandat ainsi deviendrait une fiction très dangereuse car il consacre des formes légales dénuées de toute substance et induit de la sorte l'opinion publique en erreur.

De plus, le régime du Mandat, ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires et des études qui leur ont été consacrées par des auteurs éminents, a réalisé un compromis entre l'administration internationale préconisée par les milieux pacifistes et humanitaires sympathiques au Président Wilson, et l'annexion souhaitée par les Puissances. C'est un compromis par lequel la Société des Nations donne pouvoir à une Puissance pour exercer le mandat en son nom. C'est dès lors, d'après ces travaux, la Société des Nations qui donne le Mandat.

Mais en admettant même que le Pacte fût muet sur cette question, l'interprétation qu'on lui a donnée serait sans valeur. Au lieu de l'interpréter, on a cherché à le compléter par les articles 118 et 119 du Traité de Versailles. Cette façon de procéder implique l'idée que la renonciation de l'Allemagne en faveur des principales puissances était conditionnée dans les articles en question par l'application à ses anciennes colonies du régime du mandat. Car admettre que le Pacte, en ce qui concerne le régime du Mandat, peut être complété par le Traité de Versailles, c'est admettre la solidarité de ces deux instruments et par suite aussi de les interpréter l'un par l'autre. Dès lors, on doit pouvoir considérer que la renonciation de l'Allemagne est liée à l'existence de l'article 22 du Pacte et doit s'interpréter comme étant subordonnée à son application. L'interprétation donnée par le Conseil au Pacte peut ainsi se retourner contre le Traité de Versailles. Mais si l'on admet que l'œuvre du Conseil n'a été qu'une œuvre d'interprétation, n'aurait-il pas été plus indiqué et plus exact d'interpréter le Pacte en tenant compte de la logique du système des Mandats ?

De plus, si l'on admet, malgré l'article 22, que le Pacte est muet à ce sujet, où trouve-t-on dans le Traité de Versailles que ce sont les principales Puissances qui désignent le Mandataire ? Et si même cela était, il aurait fallu se rapporter en ce cas aux conventions conclues entre les principales Puissances avant et pendant la guerre, répartissant entre elles,

les territoires actuellement sous mandat et non se rapporter au traité de Versailles. Cela aurait été plus conforme à la réalité, surtout à la réalité politique.

Mais alors, s'il y a incompatibilité entre le Pacte et le Traité de Versailles, comment concilier l'article 22, paragraphe 2 du premier, avec les articles 118, 119 du second ?

Les deux dispositions étant simultanées, les droits souverains et titres de l'Allemagne, n'auraient été cédés aux principales Puissances que pour être au même instant transmis à la Société des Nations. Ces Puissances n'ont donc pas acquis la souveraineté sur ces territoires et elles n'ont reçu d'autre part aucune mission du Pacte. Elles n'auraient servi que d'intermédiaires entre l'Allemagne et la Société des Nations, créée dans le même acte juridique.

Dans les cas des Mandats sur les anciennes provinces ottomanes, la désignation des mandataires est irrégulière à plusieurs points de vue :

1) Le Traité de Lausanne, seul traité de paix avec la République Turque, reconnue héritière de l'Empire ottoman, ne fait aucune mention des principales puissances alliées et associées. Elle ne renonce donc pas à ses territoires en leur faveur. L'article 16 de ce traité dispose :

La Turquie déclare renoncer à tous droits et titres, de quelque nature que ce soit, sur ou concernant les territoires situés au delà des frontières prévues par le présent traité et sur les îles autres que celles sur lesquelles la souveraineté lui est reconnue par ledit

traité, le sort de ces territoires et îles étant réglé ou à régler par les *intéressés*. Les dispositions du présent article ne portent pas atteinte aux stipulations particulières intervenues ou à intervenir entre la Turquie et les pays limitrophes en raison de leur voisinage.

Reste à savoir qui sont les « intéressés ». Nous traiterons de ce point par la suite.

2) La renonciation de la Turquie ne peut prendre effet qu'à partir du 24 juillet 1923, date de la signature du Traité de Lausanne, sauf stipulations expresses. Or, aucune stipulation n'a été faite dans ce traité prévoyant que la renonciation, en ce qui concerne les territoires en question, doit prendre effet avant cette date.

Par contre, l'article 17, du traité dispose :

L'effet de la renonciation par la Turquie à tous droits et titres sur l'Egypte et sur le Soudan prendra date au 5 novembre 1914.

La disposition de l'article 16, notamment dans les termes : « est réglé », se rapporte aux territoires à l'égard desquels la renonciation prend effet antérieurement à la signature du traité.

D'ailleurs « a réglé » ne peut viser que les territoires en question, car le sort de tous les autres territoires sur lesquels la Turquie était souveraine ou suzeraine, a été définitivement réglé par le traité même, soit par les dispositions expresses qui y sont relatées, soit par les dispositions de même nature que celles de l'article 17.

La renonciation turque n'ayant l'effet que depuis le 23 juillet 1923, la Convention de San Remo par laquelle les principales Puissances avaient en 1920 désigné les mandataires, était juridiquement inopérante et ne saurait être notamment opposée à la Turquie.

Cette convention ne pourrait, à la rigueur, avoir que la valeur d'un accord entre les principales Puissances visant la répartition qu'il conviendrait de faire des mandats en question dans le cas où la renonciation de la Turquie serait faite comme on l'escomptait en vertu du projet du traité de Sèvres en leur faveur.

3) L'article 22, § 4 mentionne, parmi les considérations dont il faut tenir compte dans le choix et la désignation du mandataire, les vœux des populations formant les communautés en question. Or, les vœux de ces communautés n'ont nullement été considérés. A cette non-application du Pacte, on ne peut donner qu'une raison politique. Les Puissances dites mandataires savaient d'avance que les Arabes, connaissant leurs visées expansionnistes sur les territoires de l'« homme malade », n'auraient jamais admis de leur plein gré que la France s'établisse en Syrie, que l'Angleterre et le Sionisme s'établissent en Palestine sur la route des Indes ou en Irak. Dans le cas où ils auraient admis le principe du mandat, les Arabes auraient sûrement exprimé le vœu d'avoir d'autres assistants et conseillers.

On peut objecter que le vœu des populations ne

constitue qu'une considération secondaire et ne touche pas au fond du problème que la Société des Nations ou les principales Puissances avaient à résoudre. Cette objection nous semble mal fondée pour les raisons suivantes :

Du moment qu'on doit, d'après le paragraphe 2, tenir compte des considérations qui y sont énoncées pour le choix du mandataire, il fallait d'abord tenir compte des vœux de la population. Le § 4 précise spécialement ce point : « Les vœux de ces communautés *doivent être pris d'abord* en considération pour le choix du mandataire. » "The wishes of these communities *must be a principal* consideration in the selection of the mandatory."

C'est la seule fois qu'une considération expressément qualifiée comme « one of the Principal ».

Cette considération touche au fond même du régime du mandat sur les territoires en question. Elle est sa base même. En effet, ces communautés ont été reconnues provisoirement comme nations indépendantes ce qui implique pour elles de toute évidence le droit de collaborer avec la Société des Nations au choix de leurs mandataires et d'exprimer leurs vœux à ce sujet.

4) L'article 22, § 4, parle des communautés séparées de l'Empire ottoman et non des territoires. Or, sous le régime ottoman les Arabes n'ont formé qu'une seule communauté, unis par l'histoire, les mœurs, la langue et tout ce qui fait d'une communauté une nation. L'article 22, en parlant des communautés au

pluriel, ne pourrait point viser à notre avis, des communautés distinctes au sein de la communauté arabe mais visait, il nous semble, les diverses communautés arméniennes, kurde et arabe qui faisaient partie de l'Empire. La division artificielle de la communauté arabe, destinée à permettre la répartition des mandats entre les puissances n'est pas seulement contraire à l'article 22, § 4, mais également au principe même du Mandat qui tend à l'éducation du peuple soumis à son régime en vue de son émancipation complète. Or la division de la communauté arabe entre plusieurs mandataires est de nature à lui imposer des évolutions diverses préjudiciables à son unité, base de toute émancipation nationale.

Notre conclusion, basée sur les considérations ci-dessus mentionnées, est que les mandataires désignés, ne possèdent pas de titre juridique valable. Ils sont en Syrie, en Palestine, en Irak, en vertu d'une désignation non-fondée au point de vue juridique.

D'autre part, en admettant même qu'en ce qui concerne les anciennes colonies allemandes, ces puissances puissent invoquer un droit de conquête, elles ne sauraient en faire de même vis-à-vis de leurs anciens *Alliés*, les Arabes, qui ont contribué à la débâcle définitive des armées turque et allemande dans le Proche Orient, en vue de la réalisation des promesses faites par les *Alliés*.

2) *La détermination des termes des mandats particuliers.*

La détermination des termes des mandats particuliers est étroitement liée à la désignation du mandataire. Elle a suscité de nombreuses controverses entre les puissances : l'Italie s'opposait par exemple à l'application du Mandat Syrien, à cause de certains termes de ce mandat. En effet, selon que la liberté d'action de la France aurait été plus ou moins grande dans ce mandat, l'équilibre colonial risquait de se trouver compromis au détriment de l'Italie sa rivale. L'accord se fit entre la France et l'Angleterre en ce qui concerne Mossoul, sur les bases suivantes : La France se désintéressait de Mossoul dans les limites des accords existants; l'Angleterre reconnaissait de son côté à la France le droit d'occuper la Zone intérieure de la Syrie. Cela équivalait à reconnaître dans chacun de ces cas, à la puissance intéressée une plus grande liberté d'action dans le territoire en question. Un accord de ce genre devait de toute évidence exercer une influence sur la détermination des termes des mandats particuliers.

Le paragraphe 8 de l'article 22 dispose : « Si le degré de contrôle ou d'administration à exercer par le Mandataire n'a pas fait l'objet d'une convention antérieure entre les membres de la Société, il sera expressément statué sur ces points par le Conseil ».

Nous ne faisons que nous rallier sur ce point à l'avis de Lord Robert Cecil : « En vertu de l'article 111 du Pacte, l'Assemblée se compose des représentants

des membres de la Société. On pensera donc naturellement qu'une convention des membres de la Société signifie une convention *faite par l'assemblée* comme un vote des Lords signifierait un vote par la Chambre des Lords ». Lord Robert Cecil ne s'arrête pas à l'interprétation littérale de l'article 22, selon lui cette question est une « affaire vitale ». « Si la Société dit-il ne contrôlait pas les termes des mandats, le système du mandat tout entier ne serait plus qu'un simulacre. Si chaque mandataire peut, avec l'assentiment de quelques « membres de la Société » choisis par lui, éliminer les conditions de son trust, il rédigera le mandat de façon à s'accorder telle liberté d'action qu'il désirerait, c'est ce qui aura lieu en fait » ¹.

*

* *

3) *Irrégularité de certains termes des mandats particuliers.*

Nous n'entendons pas faire dans ce chapitre, une confrontation complète entre l'article 22 et les termes des mandats particuliers. Il nous suffira de relever à titre d'exemples, certains éléments d'irrégularité dans les mandats particuliers. Nous les chercherons surtout dans la définition du degré d'autorité ou de contrôle assumé par la puissance mandataire. Nous nous réfè-

(1) Extrait de la lettre adressée au Times par Lord Robert CECIL, le 1^{er} juillet 1920.

rerons surtout aux mandats A, car la définition du degré de contrôle du mandataire prend dans ces mandats une grande importance pour deux raisons principales.

1. Les pays de mandat A par opposition à ceux des mandats B et C n'ont reçu dans l'article 22 aucune autre garantie spéciale que celle de leur autonomie.

2. Ni le Conseil, ni l'assemblée ne peuvent accorder au mandataire, lequel à plus forte raison ne peut se les arroger lui-même, plus de droits que ceux qui sont prévus par le Pacte. La S. D. N. pourrait par contre imposer de nouvelles obligations au mandataire si ce dernier les accepte, car les obligations du mandataire ne font que renforcer le caractère de la mission qu'il assume. Il en résulte que les obligations, que le mandataire encourt du fait des mandats particuliers ne sauraient, quelle qu'en soit la portée, avoir un caractère irrégulier.

A ce point de vue il nous semble que le droit accordé au mandataire d'exercer une autorité ou un contrôle, d'assister, ou de conseiller doit être interprété strictement. Le mandataire en fait n'a de droits que ceux qui sont nécessaires à l'accomplissement des obligations qu'il a assumées. Or, telle n'a pas été la règle suivie dans l'application de l'alinéa 4 du mandat A.

Le § 4, art. 22, s'exprime de la façon suivante :
« Certaines communautés qui appartenaient autrefois à l'Empire Ottoman ont atteint un degré de dé-

veloppement tel que leur existence, comme Nations indépendantes, peut être reconnue provisoirement, à la condition que les conseils et l'aide d'un Mandataire guident leur administration jusqu'au moment où elles seront capables de se conduire seules. Les vœux de ces communautés doivent être pris d'abord en considération pour le choix du Mandataire.

« Certain communities formerly belonging to the Turkish Empire have reached a stage of development where their existence as independent nations can be provisionally recognised, subject to the rendering of administrative advice and assistance by a Mandatory until such time as they are able to stand alone. The wishes of these communities must be a principal consideration in the selection of the Mandatory ».

Ces communautés sont ainsi reconnues comme des nations indépendantes, ce qui constitue semble-t-il une reconnaissance de juré.

D'autre part, cette reconnaissance n'est faite que « provisoirement » ou « provisionally », « à la condition que les conseils et l'aide d'un mandataire guident leurs administrations jusqu'au moment où elles seront capables de se conduire seules » « subject to the rendering of administrative advice and assistance of a mandatory ». La difficulté de préciser serait ici le terme « provisoirement » ou « provisionally ». Une chose certaine, c'est que provisoirement ou provisionally ne peut signifier ici que leur reconnaissance comme nation indépendante serait

retirée par la suite, ce qui serait contraire à la logique même du mandat lequel tend vers l'émancipation complète et contraire en même temps à l'esprit et à la lettre même du § 4, qui dispose que l'assistance et le conseil du mandataire ne seront plus nécessaires au moment où les communautés en question « seront capables de se conduire seules ». On a voulu expliquer le terme « provisoirement » en le corroborant par le terme anglais « provisionally » en disant dans ce cas la reconnaissance est limitée, non pas dans le temps mais qualitativement par l'institution de l'aide ou de l'assistance du Mandataire, qui en est comme la condition ou la provision; mais il nous semble que cette explication, tout en étant ingénieuse, n'est pas satisfaisante, car si on avait voulu dire « provisionally » dans le sens qualificatif, c'est-à-dire « Under provision » on aurait pu donner à ce terme une interprétation plus exacte en français.

D'autre part, provisionally ne serait dans ce sens qu'une répétition de l'idée exprimée par les mots « à la condition » ou « subject to » et il n'aurait plus de raison d'être. Il nous semble que ce terme est inexplicable en lui-même si l'on ne se rapporte pas à la situation qui existait dans les pays arabes à cette époque et aux autres conditions du § 4.

Les alliés ont conclu pendant la guerre des accords, fait des promesses et des déclarations, à l'effet de reconnaître aux Arabes de l'Asie leur indépendance. Lors de la conclusion de l'armistice avec l'Empire ottoman, il se trouvait que ce dernier avait déjà offi-

ciellement cédé sa souveraineté aux Arabes par une décision du Parlement ottoman de fin septembre 1918. Dans maintes localités, comme à Damas, Aleppe, Homs, Hema un gouvernement national arabe avait été constitué là où les armées d'occupation anglaise et française n'avaient pas administré en vertu de leur occupation du territoire.

Il s'agissait donc de substituer à cet état de choses le mandat prévu au paragraphe 4 de l'article 22. Ce mandat comporte deux caractères particuliers.

1) Le pays sous mandat doit accepter le conseil et l'aide administrative d'un mandataire; cela suppose en bonne logique, pour l'application du mandat l'existence dans le pays d'un pouvoir constitué, capable de recevoir avantageusement les conseils et l'aide du Mandataire.

2) La communauté arabe devait exprimer ses vœux pour le choix du mandataire, et c'est son désir qui devait être pris d'abord en considération dans la désignation du mandataire par la Société des Nations. Or un choix ne peut en être un que s'il est librement fait. Cela implique l'absence de toute intervention d'une volonté autre que celle du peuple. Ces deux conditions du paragraphe 4 impliquent ainsi l'existence dans les anciens territoires ottomans d'un gouvernement national et l'absence de toute intervention des autorités militaires des armées occupantes dans l'expression de son libre choix, en vue de recevoir le conseil et l'aide d'un mandataire. Cette solution était, nous semble-t-il la plus pratique pour l'ap-

plication du Mandat A, étant donné qu'un gouvernement national s'était constitué au Hedjaz, d'abord, puis à Damas, avec le consentement du Roi Hussein et que le mouvement favorable à ce gouvernement était si fort, que les parties du pays, auxquelles son autorité ne s'étendait pas encore, la réclamaient, comme à Mossoul, notamment, où les autorités britanniques ont dû étouffer ce mouvement. Au Liban, où le Conseil du Liban essaya de sortir en bloc de la zone contrôlée par l'autorité française pour aller proclamer l'indépendance à Damas ensemble avec le reste du pays, les membres de ce Conseil ont été arrêtés à la frontière par l'autorité française et déportés en Corse.

Provisoirement nous semble alors un terme emprunté aux circonstances du temps et signifiant que ces pays seront libres de s'organiser comme ils l'entendent et d'exprimer librement leurs vœux jusqu'au moment où le Conseil et l'aide d'un mandataire viendront restreindre dans une certaine mesure leur indépendance.

C'est justement le contraire qui est arrivé. Tout gouvernement national a été supprimé dans ces pays par l'occupation ultérieure et toute liberté d'exprimer les vœux du pays a été étouffée par la force.

Tout le système du paragraphe 4 a été de la sorte faussé. Les vœux du peuple ont été méconnus. L'occupation s'est faite par la destruction du gouvernement national arabe. La communauté arabe a été divisée. Il n'y avait plus d'autre issue que de limiter

dans la durée par l'élaboration des constitutions appelées à régir ces territoires dits sous mandat, l'autorité résultant de cette occupation. La position des puissances occupantes devient de ce fait la plus forte, car elles ne se heurtaient plus à aucune résistance organisée et ne trouvaient même plus un gouvernement à assister.

Les termes des Mandats trahissent cet état de fait.

Voici le premier paragraphe du préambule du mandat syrien :

Le Conseil de la Société des Nations,

« Considérant que les principales Puissances alliées sont d'accord pour que les territoires de la Syrie et du Liban qui faisaient autrefois partie de l'Empire ottoman, soient confiés dans des frontières à fixer par lesdites Puissances à une Puissance mandataire chargée de conseiller, d'aider, et *de guider* les populations dans leur administration conformément aux termes de l'art. 22 (l'alinéa 4) du Pacte de la Société des Nations » ;

« Soulignons tout d'abord dans ce paragraphe l'ingénieux affaiblissement de l'alinéa 4 de l'article 22 du Pacte, au moment même où on le rappelle. *Aider* et *guider* les populations dans leur administration, ce n'est plus tout à fait la même chose qu'aider et guider leur administration. Celle-ci n'existant pas, force a été de glisser du concret à l'abstrait » ¹.

« Le Mandataire élaborera, dans un délai de trois

(1) H. ROLIN, *Pratique des Mandats Internationaux*, p. 45.

ans, à dater de l'entrée en application du présent mandat, un statut organique pour la Syrie et le Liban.

Ce statut organique sera préparé d'accord avec les autorités indigènes et tiendra compte des droits, intérêts et vœux de toutes les populations habitant lesdits territoires. Il édictera les mesures propres à faciliter le développement progressif de la Syrie et du Liban comme Etats indépendants. En attendant la mise en vigueur du statut organique, l'administration de la Syrie et du Liban sera conduite en accord avec l'esprit du présent mandat.

« Le mandataire favorisera les autonomies locales dans toute la mesure où les circonstances s'y prêteront » ¹.

« Dans un délai de trois ans un régime organique élaboré par le mandataire d'accord avec les autorités indigènes sera institué ». Mais les autorités indigènes n'existent plus du fait de l'occupation française et du plein exercice de l'administration par la puissance dite mandataire. C'est alors en fait à la France de créer ces autorités indigènes et d'autre part, d'établir le régime organique avec leur accord. Conclusion, certes, qui en ce qui concerne l'élaboration du statut organique consacre l'abdication de la Société des Nations qui s'en remet au Mandataire lui-même pour la détermination du degré d'autorité que lui confie le Pacte. La pratique nous enseigne, dans le cas notamment du statut organique, que le Mandataire ne s'efforce pas de créer les organes constitutionnels d'un

(1) Art. 1^{er} du Mandat syrien.

gouvernement syrien mais vise à faire entrer dans le statut organique les six fameuses réserves qui priment définitivement en faveur du Mandataire les organes à constituer de toute constitutionnalité et tout pouvoir réel.

Mais le Mandat Syrien a d'autre part enlevé d'avance toute autonomie réelle à ces nations provisoirement indépendantes en interprétant le Conseil et l'aide prévus au paragraphe 4 dans un sens qui prive la Syrie de toute indépendance, dans les relations extérieures (art. 3 du Mandat syrien).

D'après ce mandat, c'est le mandataire qui se charge d'instituer lui-même dans le pays, sous certaines conditions, un système judiciaire assurant, tant aux indigènes qu'aux étrangers, la garantie complète de leurs droits. D'autre part, il appartiendra au mandataire d'après l'article 11, § 1, 2, 3 et l'article 14 de prendre ou de faire prendre une série de mesures administratives et législatives de telle sorte qu'il n'y ait rien dans l'administration du pays qui puisse échapper à son emprise.

La notion de conseil et d'aide a complètement disparu du moment que le Mandataire « pourra prendre ou faire prendre » des mesures. Les dispositions du Mandat sur la Syrie sont donc celles d'un mandat d'administration bien plus que celles d'un mandat d'aide et de conseil.

Le mandat palestinien contient des dispositions prévoyant que le mandataire et le Conseil n'est pas appelé à conseiller et aider mais à administrer

et légiférer. En effet à l'instar des dispositions des mandats B. l'art. I du mandat palestinien stipule « le mandataire aura pleins pouvoirs de législation et d'administration sous réserve des limites qui peuvent être fixées par les termes du présent mandat ».

En plus, aux termes de l'Art. 25 de ce long mandat, le mandataire peut avec le consentement du Conseil de la S. D. N. (Consentement qui ne fait jamais défaut) « *retarder ou suspendre l'application des stipulations du mandat* jugées inapplicables à raison des conditions locales existantes ». On ne saurait concevoir un pouvoir plus étendu en faveur du Mandataire et une violation plus nette du § 4 de l'art. 22.

En outre, le Mandat est institué en faveur des communautés séparées de l'empire ottoman. On ne comprend plus d'après quel principe juridique le mandat particulier est institué en faveur du foyer national juif, car les sionistes ne forment pas une communauté séparée de l'Empire ottoman. Ils sont pour la plupart originaires des pays européens¹.

Les violations de l'article 22 sont en général moindres dans le cas de mandats B et C que dans le cas du mandat A.

Dans le cas des mandats B, on prévoit que le mandataire « assume l'administration du territoire », « is responsable ».

Dans le cas des autres anciennes colonies allemandes, l'article 22 indique qu'elles ne sauraient être

(1) Pour plus amples détails, voir thèse de M. A. SACHIN intitulée « Sionisme » 1922, Paris.

mieux administrées que sous la loi du mandataire, comme une partie intégrante de son territoire « La même faculté d'assimilation donnée ainsi au mandataire dans le cas des territoires du mandat C ne lui a pas été accordée dans les mandats B ?

Néanmoins, contrairement à l'article 22, on trouve que les pouvoirs accordés à la puissance mandataire sont les mêmes dans les deux cas ¹.

D'autre part, en ce qui concerne les obligations militaires du mandataire, les mandats B contiennent une disposition commune ainsi conçue :

« Le mandataire ne devra établir sur le territoire aucune base militaire ou navale ou édifier aucune fortification, ni organiser aucune force militaire indigène si ce n'est pour assurer la police locale et la défense du territoire ».

Néanmoins une disposition additionnelle propre aux mandats français est libellée comme suit :

« Toutefois il est entendu que les troupes ainsi levées peuvent, en cas de guerre générale, être utilisées pour repousser une agression ou pour défendre le territoire en dehors de la région soumise au mandat ².

Point capital. — Le système du Mandat, est-il applicable aux anciennes provinces ottomanes ? Nous ne le croyons guère. Nous ne pouvons pas, dans cette partie préliminaire, traiter cette question dans toute

(1) Pour plus amples détails voir ROLIN, op. cit., p. 39 et 40.

(2) Pour plus amples détails sur ce point, voir H. ROLIN, *Pratique des mandats internationaux*, p. 70 et s.

son ampleur. Il suffit de faire les remarques suivantes : L'Empire Ottoman par la loi de fin septembre 1918 a cédé sa souveraineté sur ces territoires aux habitants arabes. La République Turque reconnue héritière de l'Empire ottoman, a, à deux reprises, par les fameuses déclarations de l'Assemblée Nationale Turque à Siwas et à Angora confirmé cette loi. La Turquie, lors du traité de Lausanne, n'a pas pu céder une souveraineté qu'elle ne possédait plus. C'est pourquoi aucune mention de la cession de sa souveraineté sur ces territoires n'est faite par ledit Traité.

D'autre part, les signataires du Traité de Lausanne avec la Turquie ne sont pas tous membres de la S. D. N. Plusieurs signataires du Traité de Versailles, dans lequel figure le Pacte ne sont pas signataires du traité de Lausanne. Par contre, la Russie, la Turquie et les Etats-Unis sont signataires du traité de Lausanne, mais non du traité de Versailles.

Enfin, le Pacte, avec son article 22 ne figure pas au Traité de Lausanne.

De ces considérations, il résulte que même au cas où la Turquie détenait encore lors de la signature du traité de Lausanne la souveraineté sur les territoires en question et qu'elle l'aurait cédée aux Puissances signataires du traité elle ne l'aurait fait ni en faveur des principales puissances, ni en faveur de la collectivité des membres de la S. D. N. Dans ce cas, le régime à appliquer sera celui prévu par une convention entre la collectivité des « intéressés » de l'article du Traité de Lausanne.

D'autre part, la Russie et la Turquie n'ont pas souscrit au système du Mandat.

Les Arabes, en faveur de qui la souveraineté ottomane a été expressément cédée sont ceux qui forment les Etats indépendants du Hidjaz, du Néja et du Yemen et encore ceux dont les territoires sont occupés. Ils sont tous manifestement des « intéressés » du traité de Lausanne; ils n'ont jamais voulu reconnaître les Mandats. Le Hidjaz et le Yemen ont expressément refusé de procéder à cette reconnaissance.

On ne sera pas, dès lors, mal fondé de conclure que le Système de l'article 22 n'est pas applicable à ces territoires.

Si nous avons parlé de ces territoires comme s'ils étaient juridiquement soumis à ce régime, et si nous continuons de le faire, au cours de ce travail, ce sera simplement pour décrire une situation de fait.

PARTIE PRINCIPALE

LE REGIME DU CONTROLE DES MANDATS DE LA SOCIETE DES NATIONS

CHAPITRE PREMIER

Caractère et Etendue du Contrôle.

Le trait distinctif par excellence du Mandat par rapport à la colonisation est la responsabilité du mandataire envers la Société des Nations et le droit de contrôle que possède cette dernière sur la gestion mandataire. Le devoir de tutelle et de protection envers les peuples coloniaux avait souvent été de la part des Etats intéressés, l'objet de déclarations faites surtout pour calmer les appréhensions des milieux humanitaires et pacifistes. Mais ces déclarations n'avaient jamais été considérées que comme une manifestation spontanée de la volonté souveraine de l'Etat colonisateur, et elles n'avaient jamais créé d'obligations pour lui. Au point de vue pratique, elles n'ont jamais été à même de modifier la politique d'expansion coloniale.

Les actes généraux de Bruxelles et de Berlin ont

été dans ce domaine les premières manifestations de la volonté commune des Etats et ils contiennent les premières conventions concernant l'application aux colonies du principe de tutelle et de protection. Mais il n'existait pas alors d'organisation internationale assurée d'une activité continue et susceptible de faire appliquer les dispositions de ces actes. C'est ainsi que la Commission du Contrôle prévue par l'Acte général de Berlin n'a jamais pu fonctionner.

La Société des Nations marque à cet égard un développement intéressant du droit international. En effet à côté de la communauté des Etats telle qu'elle existe toujours, communauté régie par des conventions particulières d'un objet précis et d'une durée limitée, vient s'établir une ORGANISATION INTERNATIONALE munie d'une armature juridique qui lui assure une activité continue dans le cadre de la Société des Nations. Le contrôle de l'exécution des obligations incluses dans les Actes Généraux de Bruxelles et de Berlin et du Mandat devenait de ce fait possible.

L'expérience faite de ces Actes généraux ainsi que l'enseignement de la guerre ont démontré avec éclat que le contrôle d'une obligation internationale est encore plus important que l'obligation elle-même. Les rédacteurs du Pacte de la Société des Nations n'ont pas manqué de tirer profit de cet enseignement en instituant un régime de ce contrôle basé sur la responsabilité qui incombe au Mandataire de par la nature juridique du Mandat et de la mission qu'il a assumée au nom de la Société des Nations.

C'est ainsi que le paragraphe 7 de l'article 22 du Pacte dispose que « dans tous les cas, le Mandataire doit envoyer au Conseil un rapport annuel concernant les territoires dont il a la charge ».

Cette obligation du Mandataire de rendre compte au Conseil de la Société des Nations, par un rapport annuel, de la charge qu'il a reçue concernant les territoires sous Mandat, a pour corollaire le droit d'examen et de contrôle de la Société des Nations.

C'est ainsi que le paragraphe 9 de l'article 22 a institué à cet effet une Commission permanente « chargée de recevoir et d'examiner les rapports annuels des Mandataires et de donner au Conseil son avis sur toutes questions relatives à l'exécution des Mandats ».

En effet, que pourrait signifier la tutelle et la protection de la Société des Nations, sinon une mission comportant la responsabilité de celui qui l'exerce ? Et du moment que le mandataire exerce son autorité en qualité de mandataire et au nom de la Société des Nations c'est qu'en assumant la charge du Mandat et en contractant l'obligation de rendre compte de sa gestion tutélaire, le mandataire accepte de la soumettre à l'examen et au contrôle de la Société des Nations, avec les suites que cet examen et ce contrôle comportent, dans les limites de l'état actuel du droit international.

Responsabilité du mandataire d'une part, contrôle de la Société des Nations de l'autre, réalisés l'un et l'autre par le rapport annuel, ne sont que deux aspects d'un même principe et d'une même obligation.

Ils constituent dans leur ensemble le seul lien existant entre les deux parties (Société des Nations et Mandataire) et ils déterminent, tant que le mandat reste en vigueur, les rapports de fait et de droit entre elles.

Nous avons eu l'occasion de dire que les obligations du Mandataire en vertu du Mandat forment une chaîne dont la Société des Nations tient les deux bouts. C'est elle qui devait, d'après le Pacte, désigner le Mandataire et définir les termes du Mandat; et c'est elle aussi qui détermine la fin du Mandat. C'est elle encore, tant que le Mandat existe, qui exerce le contrôle de la gestion du mandataire. Nous avons vu également ce qu'il est advenu du droit de la Société des Nations, en ce qui concerne la désignation du Mandataire et la définition des termes des Mandats. En pratique, on a abouti sur ce point tout en sauvegardant les dehors juridiques, à un partage pur et simple des territoires sous mandat entre les Puissances intéressées. Quant à la fin du Mandat, un seul cas s'est présenté jusqu'ici. Il semble que le Mandat Irakien doit être prochainement et définitivement abrogé, mais c'est pratiquement l'Angleterre bien plus que la Société des Nations qui paraît en avoir ici déterminé l'abrogation. Car cette Puissance qui a eu d'un côté à faire face à une résistance sous différentes formes du peuple irakien et qui s'est d'un autre côté assuré pour l'avenir certains avantages dans ce pays, s'est elle-même déclarée favorable à l'abrogation de son Mandat.

Le contrôle demeure un attribut de la Société des Nations. D'ailleurs il ne saurait se concevoir sans elle. Il a été toutefois organisé et pratiqué de manière à permettre aux Puissances Mandataires elles-mêmes d'y jouer un rôle prépondérant. Il forme, néanmoins, la seule conquête durable que les partisans de l'Administration Internationale et du renforcement du droit de la Société des Nations en matière coloniale aient reportée sur les partisans soit d'une annexion pure et simple, soit d'une annexion voilée en laissant pleine liberté d'action aux Puissances Mandataires dans les territoires qui leur sont échus. En d'autres termes, le contrôle représente le seul progrès intéressant que le droit international ait fait dans ce domaine aux dépens de l'anarchie qui caractérise les relations internationales en matière coloniale. L'administration internationale ayant été écartée lors de l'élaboration du Pacte, comme irréalisable, et la désignation des Mandataires ayant pratiquement abouti à un partage, le contrôle marque la part du droit administratif international dans un domaine colonial encore régi par le droit de conquête.

Son intérêt à cet égard est manifeste. La protection des peuples coloniaux ne résulte plus, en droit, d'une sorte d'autolimitation de la souveraineté qu'un Etat veut bien consentir, au profit de la population autochtone dans les territoires qu'il reçoit la mission d'assister ou d'administrer. Il ne s'agit plus d'une simple protection humanitaire des indigènes comme celle que prévoyaient les Actes généraux, car la So-

ciété des Nations par le système du Mandat non seulement protège les peuples coloniaux mais leur réserve la substance de la souveraineté, en vertu de laquelle ils accèderont un jour à l'indépendance complète et à l'exercice intégral de ses attributs. Ce n'est non plus une protection comme celle résultant d'une convention entre deux Etats, l'un faible et l'autre fort et en vertu de laquelle le plus faible aliène toute ou partie de son indépendance en faveur de l'autre. Ici la protection prend une forme internationale et implique surtout, du fait du contrôle de la Société des Nations, l'absence de toute souveraineté sur les territoires en question. On se trouve ici devant une surveillance ou un contrôle international systématiques.

Le droit de contrôle de la Société des Nations ne saurait donc être ici d'interprétation stricte, car il ne s'agit plus, dans le cas du mandat, d'un Etat souverain qui accepte spontanément une limitation de sa souveraineté, mais d'un Etat Mandataire et responsable. C'est certes là une innovation hardie dans la conception de l'Etat et des relations internationales. De ce point de vue, il ne serait pas exagéré de qualifier le régime de contrôle d'expérience de droit international, expérience qui se déroule dans le milieu colonial. La règle de droit se heurte ici à chaque pas, dans son application pratique, à la réalité politique.

En effet, les éléments du régime de contrôle sont les mêmes dont est issu le système du Mandat. Ce régime constitue également un compromis entre les

tendances impérialistes de la souveraineté absolue et les tendances pacifistes du droit. Ici la lutte entre ces tendances se poursuit au sein de la Société des Nations comme en dehors d'elle. A chaque pas, un compromis nouveau s'élabore entre la règle de droit et la réalité politique, et chaque compromis, comme nous allons le voir, est le point de départ d'une nouvelle divergence de vues qui appellera par la suite un nouveau compromis.

Nous n'avons à étudier ici que l'aspect juridique des problèmes que l'expérience du contrôle pose ou résout. C'est une tâche difficile qui nous obligera à étudier de près l'action et la réaction de la règle de droit et des éléments du milieu politique auquel elle s'applique.

Une objectivité complète sera nécessaire ici. Nous ne ferons que noter les faits et les vérifier d'après les Procès-verbaux des organes de la Société des Nations et d'après d'autres ressources secondaires d'information pour en tirer ensuite des conclusions qui feront le corps de notre étude; en d'autres termes, notre tâche est de comprendre et de décrire.

Le régime de contrôle aurait été impraticable sans la Société des Nations. C'est donc en raison de cette institution qu'il faut chercher à le comprendre et à le décrire et c'est en fonction du pouvoir et de l'efficacité de la Société des Nations qu'il faudra l'apprécier. D'un autre côté, l'importance pour la Société des Nations du système des Mandats ne saurait être exagérée. Cette institution ne dispose pas

d'une force coercitive, elle n'assure son existence même et le respect de ses décisions que dans la mesure de la confiance qu'elle inspire et du prestige qu'elle peut avoir en vertu de cette confiance. En effet, dès le commencement de la mise en œuvre du Pacte, le sentiment général, soit au sein de la Société des Nations, soit dans les milieux de l'opinion publique, a été que le Mandat, pour employer un terme utilisé, constitue « the acid test » de la Société des Nations ¹.

M. Rappard, alors Directeur de la Section des Mandats, faisant allusion à l'importance du contrôle pour la Société des Nations, a résumé, devant la Commission Permanente des Mandats, les idées qu'on peut émettre sur ce point :

« Née d'un mouvement général de l'opinion publique, la Société des Nations vivra et se développera au profit de l'humanité dans la mesure où elle saura gagner et conserver la confiance populaire. Rien ne développe et ne consolide cette confiance comme la manifestation de la sincérité avec laquelle sont appliquées les dispositions tutélaires du Pacte. Parmi ces dispositions, il n'en est peut-être point sur lesquelles l'ironie des sceptiques et des cyniques se soit exercée avec une joie plus amère que celles de l'article 22.

« Si, comme ils le prétendaient volontiers avant l'entrée en activité de votre Commission, ce texte n'était destiné qu'à dissimuler sous des formes pré-

(1) Par exemple, première Assemblée doc. 161, déc. 1920, p. 11.

tentieuses et faussement humanitaires le désir d'exploitation de conquérants rapaces, si l'institution des mandats n'était que l'enveloppe hypocrite d'une annexion mal déguisée, il en résulterait pour la Société des Nations tout entière une diminution sensible et méritée de son prestige et de son autorité morale. Si, au contraire, il devait s'avérer de plus en plus clairement que l'administration « des peuples non encore capables de se diriger eux-mêmes » forme vraiment « une mission sacrée de civilisation » et une tutelle que les mandataires exercent au nom de la Société des Nations, pleinement conscients de leurs responsabilités envers elle comme envers leurs pupilles, la Société elle-même, la paix du monde par conséquent, en recueilleront le bénéfice »¹.

L'importance du contrôle pour les nations et les peuples soumis au mandat est manifeste. Le contrôle constitue pour eux la seule garantie sérieuse que leur assure le Pacte car c'est de lui que dépend la valeur pratique des obligations incombant au mandataire en leur faveur.

En effet, dans le cas des Mandats B. et C., le mandataire légifère et administre; il exerce tous les attributs de la souveraineté. En vertu de la pratique de son Mandat particulier, il continue à faire de même en Syrie et en Palestine. Le Mandataire serait ainsi libre d'agir comme bon lui semble, s'il n'y avait le contrôle exercé par la Société des Nations.

(1) Exposé du Directeur de la Section des Mandats. M. William E. RAPPARD, prononcé à la 5^e session de la Commission des mandats; P. V. V., page 10.

Les peuples sous Mandat n'ont d'autre recours que de soumettre leurs doléances à la Société des Nations afin de mettre en œuvre son contrôle. En l'instituant, le Pacte a certainement entendu que ce contrôle serait sérieux, car un contrôle de pure facade ne serait compatible ni avec le devoir de protection de la Société des Nations, ni avec les obligations d'un mandataire et ne pourrait servir qu'à induire en erreur une partie de l'opinion publique. D'un autre côté, une carence des organes de la Société des Nations aboutirait inévitablement à une double situation de fait : d'une part, les mandataires, qui n'ont accepté le Mandat qu'à contre-cœur, ne manqueraient pas d'utiliser l'autorité que la Société des Nations leur délègue en faveur d'une politique coloniale dominatrice qui serait par son essence même, contraire aux principes du Mandat et aux intérêts des nations et des peuples soumis à ce régime. Et d'autre part, chez les nations ou les peuples sous Mandat, la méfiance à l'égard du Mandataire et de la Société des Nations ne tarderait pas à se substituer à la confiance et aboutirait à un refus de collaboration avec le Mandataire, voire à une résistance active et systématique à son autorité.

Le résultat inévitable d'une pareille situation serait tôt ou tard, une collision violente entre ces nations et la Puissance Mandataire. Une telle situation peut facilement prendre une tournure tragique, et elle l'a prise assez souvent. Des insurrections ont eu lieu à plusieurs reprises, et les canons et les avions

de bombardement des Puissances Mandataires ont fait une œuvre tout aussi nuisible au prestige du Mandataire de la Société des Nations qu'aux droits et intérêts de ceux en faveur de qui le Mandat avait été institué.

La Société des Nations dans des cas de ce genre est directement touchée. Elle ne doit pas demeurer passive dans des situations pareilles, car si sa mission générale est d'assurer dans le monde la paix par le droit elle ne doit pas faillir à sa tâche; d'assurer la paix et le droit dans les territoires où elle dispose, en vue d'une mission spéciale et d'un devoir plus noble encore, de moyens juridiques accrus.

Quant aux obligations du Mandataire envers les autres membres de la Société des Nations, elles sont encore renforcées par l'arbitrage et la juridiction internationale ainsi que par des moyens diplomatiques.

L'importance du régime du contrôle doit être très grande aux yeux de l'opinion publique mondiale. En effet, si le 19^e siècle a été caractérisé par deux idées-forces, celle de la démocratie et celle du principe des nationalités, le nôtre paraît être caractérisé entre autres par la lutte pour ou contre le colonialisme. Le phénomène historique de l'expansion coloniale exerce une influence directe ou indirecte sur tout le champ d'activité des communautés humaines. La Société des Nations par son régime de contrôle pourrait être appelée à jouer un rôle capital dans ce domaine. Néanmoins l'opinion publique ne connaît ici que les principes généraux.

Les questions dites de détail mais qui sont d'une très grande importance dans le domaine international — comme par exemple la manière dont en pratique a été réalisé le contrôle — échappent totalement à son emprise. Elle est un mauvais juge, mais elle est le seul; et en critiquant et en contrôlant elle peut dans certaines limites, exercer directement son pouvoir.

Le contrôle de la Société des Nations est organisé de telle sorte que c'est le Conseil qui en est l'organe principal et en pratique le seul organe de la Société des Nations dont les décisions aient en ce domaine force exécutoire. Le Conseil d'un côté étant un organe politique, la gestion mandataire étant d'un autre côté une œuvre politique, il en résulte que le contrôle est pratiqué dans un esprit politique et non dans un esprit juridique. Cette situation est pleine de conséquences et nous aurons l'occasion d'en signaler la plupart au cours de cette étude.

Cette particularité du régime du contrôle de la Société des Nations permet de comprendre que ce contrôle s'inspire en pratique d'un sentiment de confiance envers le Mandataire. En effet, le Mandat tel qu'il existe en droit civil a la confiance à sa base. Mais c'est en droit civil le mandant lui-même qui désigne le mandataire, ce qui est une condition *sine qua non* de la confiance.

En droit international par contre, cette confiance nous semble en grande partie commandée par des considérations d'opportunité politique, car la Société

des Nations n'a fait qu'accepter des mandataires désignés par les Puissances. D'un autre côté, en admettant même que le Mandat de droit international ait aussi la confiance à sa base, le contrôle devrait représenter la part de méfiance dans ce régime de confiance. Il ne pourrait logiquement, s'expliquer autrement; historiquement non plus, il ne saurait trouver d'autre explication, car il a été créé après les expériences des Actes généraux de Berlin et de Bruxelles comme un moyen susceptible de remédier aux maux de la colonisation, et, en l'acceptant, les Puissances en ont implicitement reconnu la nécessité.

La confiance de l'organe de contrôle dans le mandataire dont il contrôle la gestion suppose de sa part une collaboration étroite avec ce dernier. Cette collaboration est nécessaire et le contrôle ne saurait se concevoir, dans l'état actuel du droit international sans elle. Mais on peut l'entendre de différentes façons. Si le contrôleur, qui ne peut agir ici que par persuasion, accorde au contrôlé qui est en l'espèce, l'un des grands Etats, une confiance trop large, il risque d'aboutir à un simple contrôle de façade.

M. Van Rees, Vice-Président de la Commission Permanente des Mandats résumant son attitude à cet égard, dit : « Le Pacte en prescrivant toute une série de garanties pour l'accomplissement de la mission civilisatrice et humanitaire confiée aux Mandataires, a entendu que le contrôle fût sérieux et effectif; un contrôle purement théorique et de façade

ne cadrerait pas avec le sens et la portée des garanties posées.

Mais d'autre part, tout en étant effectif, ce contrôle ne devra pas s'inspirer d'un sentiment de méfiance à l'égard du mandataire, le Mandat ayant pour trait caractéristique, comme tout Mandat de droit civil, la confiance en celui qui en est chargé » ¹.

L'étendue du droit de contrôle de la Société des Nations doit être envisagée à un double point de vue : au point de vue de son extension proprement dite, c'est-à-dire de l'étendue d'une « manière générale », du domaine d'activité de la Puissance Mandataire qu'il embrasse et au point de vue de sa portée réelle, c'est-à-dire de son efficacité dans la pratique. Au premier point de vue, correspond un droit de contrôle formellement juridique. Mais du second point de vue, le contrôle ne sera sérieux que s'il peut se porter sur les moindres détails de l'administration mandataire pour permettre aux organes de la Société des Nations, d'estimer si le Mandataire a fait *bon usage* de sa mission et de lui donner des conseils à cet égard.

C'est à ce double point de vue que l'étendue du droit de contrôle de la Société des Nations a été examinée par le Conseil lorsqu'il s'est réuni à San Sebastien au mois d'août 1920 pour prendre les mesures susceptibles de mettre en œuvre le système de l'article 22.

Mr. Hymans, Représentant de la Belgique, ayant

(1) VAN REES, op. cit., I, page 35.

été désigné comme rapporteur sur cette matière, a élaboré un rapport auquel nous avons déjà fait allusion et dont la troisième partie est consacrée à l'étendue du droit de contrôle de la Société des Nations; cette partie de son rapport, vu son importance pour notre sujet, mérite d'être reproduite *in extenso*.

« Je n'entrerai pas dans une controverse certainement fort intéressante sur la question de savoir où réside la souveraineté. Nous nous trouvons en présence d'une institution nouvelle. La science décidera dans quelle mesure on peut lui appliquer les anciennes notions juridiques. De même, la question de savoir si la Société des Nations est responsable de la gestion des Puissances mandataires, paraît appartenir plutôt au domaine moral. Car on n'est responsable en droit que vis-à-vis d'une autre personne. Dans l'espèce, la responsabilité de la Société des Nations ne se concevrait que vis-à-vis des populations dont le gouvernement fait l'objet des mandats. Or, on ne voit point de quelle façon, pareille responsabilité serait organisée, ni par quelles mesures on annoncerait la sanction ? *Quis custodiet custodes ?* C'est moralement que la Société des Nations sera en réalité responsable vis-à-vis de l'opinion publique du monde civilisé.

La question pratique et positive me paraît être la suivante : Quelle sera la responsabilité de la Puissance mandataire vis-à-vis de la Société des Nations ou, en d'autres termes, sur quoi portera le droit de contrôle de la Société des Nations ? Le Conseil devra-

t-il se contenter d'examiner si la Puissance mandataire est restée dans les limites des pouvoirs qui lui avaient été conférés, ou devra-t-il examiner aussi si la Puissance mandataire a fait un bon usage de ces pouvoirs et si son administration a été conforme aux intérêts de la population indigène ?

L'interprétation la plus large me paraît devoir être adoptée. Les paragraphes 1 et 2 de l'art. 22 ont fixé l'esprit qui doit guider ceux qui ont la charge d'administrer les peuples non encore capables de se gouverner eux-mêmes; ils ont déterminé que la tutelle serait exercée par les Etats gouvernant en qualité de mandataires et au nom de la Société des Nations. Le rapport annuel prescrit par l'art. 7 devra certainement exposer l'ensemble de la situation morale et matérielle des peuples sous mandat. Dès lors, il paraît évident que c'est également sur l'ensemble de l'administration que devra porter l'examen du Conseil. Celui-ci aura évidemment à *faire preuve en cette matière d'une extrême prudence*, afin d'éviter que l'exercice de son droit de contrôle ne provoque les réclamations les moins justifiées et n'augmente ainsi les difficultés de la tâche assumée par la Puissance mandataire. »

Les représentants des Etats membres du Conseil ont abondé à la suite de M. Hymans, dans le sens d'une interprétation large du droit de contrôle. Les observations de M. Bourgeois, Représentant de la République Française sont particulièrement intéressantes : D'après les Procès-Verbaux de la Séance

précitée, il affirma qu'il était « également d'accord avec M. Hymans en ce qui concerne l'étendue du contrôle qui doit appartenir en matière de mandats à la Société des Nations. Ce contrôle ne doit pas avoir uniquement pour objet de vérifier si les Puissances mandataires observent rigoureusement les termes de leur mandat.

« La question est plus élevée et d'un ordre moral. Le mandat n'a pas pour but d'accroître la puissance de certains Etats, mais de garantir aux populations intéressées le bien-être et le développement auxquels elles ont droit. »

Aussi le Conseil, dans sa séance du 5 août, se rangea-t-il à l'opinion de M. Hymans. Il approuva à l'unanimité le rapport de ce dernier, ce qui amena le Secrétaire Général à écrire à la page 16 de son « rapport » sur les travaux du Conseil de la Société des Nations présenté à la première session de l'Assemblée :

« Le Conseil interprète dans un sens très large les pouvoirs conférés à la Société en vue de la surveillance qu'elle a mission d'exercer sur les Mandataires. La Société doit s'assurer que les Mandataires font bon usage des pouvoirs de gouvernement qui leur sont remis et que leur administration est conforme aux intérêts de la population indigène¹.

Le Conseil ne s'est pas contenté de faire sienne l'interprétation large de M. Hymans. Il l'a encore confirmée expressément dans les termes des mandats particuliers.

C'est ainsi que l'article VI des Mandats C. posant une solution uniforme aux mandats de cette catégorie dispose que le Mandataire devra envoyer au Conseil de la Société des Nations un rapport annuel *satisfaisant* le Conseil et contenant toute information intéressant le territoire et *indiquant les mesures prises* pour assurer les engagements pris suivant les articles 2, 3, 4, 5. »

Or, quelles sont les obligations énumérées dans les articles 2, 3, 4, 5 ? Ces articles contiennent d'une part une série d'obligations définies telles que l'obligation du mandataire de prohiber la traite des esclaves, de n'utiliser le travail obligatoire que dans des cas déterminés, de ne pas établir de fortifications, de bases militaires ou navales dans le territoire, enfin de ne pas donner aux indigènes une instruction militaire, si ce n'est pour les besoins de la police ou de la défense locale du territoire. Mais à côté de ces obligations négatives, l'article 5 impose au mandataire le devoir de garantir, sous certaines réserves, dans toute l'étendue du territoire, la liberté de conscience et le libre exercice de tous les cultes.

En dehors de ces obligations concrètes, l'article 2, des Mandats C. prévoit dans son deuxième paragraphe une obligation d'ordre général conçue en ces termes :

« Le Mandataire accroîtra par tous les moyens en son pouvoir le bien-être matériel et moral, ainsi que le progrès social des habitants du territoire soumis au présent mandat. »

Il résulte de ces dispositions que le rapport annuel du Mandataire devra être : (a) *satisfaisant* aux yeux du Conseil, (b) contenir toute information intéressant le territoire et (c) *indiquer les mesures prises* pour satisfaire aux engagements découlant des articles 2, 3, 4 et 5.

L'article 2 comme nous l'avons vu embrasse tous les aspects de la vie indigène.

Ainsi, le rapport doit contenir non seulement toute information intéressant le territoire, mais il doit indiquer toutes les mesures prises par le mandataire en vue de donner effet à ses engagements. Ainsi le droit pour la Société des Nations de se renseigner sur les détails de la gestion mandataire et d'apprécier les mesures prises en vertu des engagements est nettement établi.

Les Mandats B. contiennent de leur côté des dispositions analogues. C'est ainsi que l'article 10 de ces mandats (article XI des Mandats pour le Ruanda-Urundi et le Tanganyika) stipule que la Puissance mandataire présentera au Conseil de la Société des Nations un rapport annuel *répondant à ses vues* ». Ce rapport devra contenir tous renseignements sur les mesures prises en vue d'appliquer les dispositions du présent mandat. »

L'article II de ces Mandats (article III dans les Mandats pour le Ruanda-Urundi et le Tanganyika) dit très explicitement que le Mandataire « accroîtra par tous les moyens en son pouvoir le bien-être ma-

tériel et moral et favorisera le progrès social des habitants ».

D'autre part, le Mandat Syrien (article XVII) et le Mandat Palestinien (article XXIV) stipulent que le Mandataire adressera au Conseil de la Société des Nations un rapport annuel, répondant à ses vues, sur les mesures prises pendant l'année pour l'application du mandat.

La disposition qui suit est aussi significative. Elle est conçue dans les termes suivants :

« Les textes de toutes les lois et de tous les règlements promulgués pendant l'année seront annexés audit rapport. »

Enfin, la déclaration britannique concernant l'Irak, approuvée par le Conseil, le 27 septembre 1924, contient une prescription libellée comme suit :

« Un rapport annuel, destiné à rendre compte au Conseil de la Société des Nations, sera adressé à ce dernier au sujet des mesures prises en Irak, au cours de l'année, en vue d'appliquer les dispositions du Traité d'Alliance. Des exemplaires de toutes les lois et de tous les règlements promulgués en Irak au cours de l'année seront annexés audit rapport. »

Cette dernière prescription des Mandats A. est particulièrement significative. Elle a été omise dans les Mandats B. et C. sauf dans celui du Tanganyika où elle se trouve mentionnée à l'article XI sous une forme un peu particulière :

« Une copie de toutes les lois et règlements mis en vigueur au cours de l'année et affectant la propriété,

le commerce, la navigation ou le bien-être moral et matériel des indigènes sera jointe à ce rapport. »

Dans les autres Mandats, B. et C., il a été suppléé à cette émission par une décision ultérieure du Conseil, acceptée par les Mandataires, et en vertu de laquelle les Mandataires sont invités à joindre à leur rapport les textes des dispositions législatives et administratives promulguées dans les territoires placés sous mandat. (Nous y reviendrons ultérieurement).

Il résulte de toutes ces dispositions que le droit de contrôle de la Société des Nations doit être largement entendu. Cette interprétation des principes du Mandat est parfaitement justifiée. En effet, un contrôle qui ne pourrait porter que sur une partie indéfinissable de la gestion mandataire n'aurait aucun sens admissible. D'un autre côté, l'étendue du droit de contrôle de la Société des Nations et le fait que les informations données dans le rapport du Mandataire doivent répondre « aux vues » de son principal organe de contrôle, montrent clairement que la Société des Nations peut fixer librement l'étendue des informations qui doivent lui être fournies. Cette interprétation est, nous semble-t-il, la seule qui soit juridiquement concevable.

Mais le rapport Hymans adopté par le Conseil et qui confirme cette interprétation juridique du droit de contrôle de la Société des Nations contient d'autre part un passage particulièrement significatif. En effet, après avoir énoncé le principe de l'interprétation large du Pacte, ce rapport ajoute :

« Celui-ci (Le Conseil) aura évidemment à faire preuve en cette matière d'une *extrême prudence* afin d'éviter que l'exercice de son droit de contrôle ne provoque les réclamations les moins justifiées et n'augmente ainsi les difficultés de la tâche à assumer par la Puissance mandataire. »

Ici l'homme juridique en M. Hymans cède la place à l'homme politique. A côté de la règle de droit claire et précise telle qu'elle résulte du Pacte et de l'interprétation du Conseil vient s'affirmer le principe de « l'extrême prudence en matière de contrôle ». Cette remarque de M. Hymans est pleine de conséquences. Le Conseil l'a prise à cœur. Le principe qu'elle énonce a servi à orienter toute l'activité des organes de contrôle et à influencer directement le régime tout entier.

CHAPITRE II

Les Organes de Contrôle et leur compétence respective.

Les organes de contrôle de la Société des Nations sont en vertu du Pacte (articles 22 et 3) le Conseil et l'Assemblée.

SECTION I.

LE CONSEIL.

Nous avons eu l'occasion de dire que tout l'intérêt pratique, et dans une large mesure l'intérêt juridique du système des Mandats réside dans la manière dont il a été organisé. Les règles de droit contenues dans le Pacte n'étant pas susceptibles d'application que par l'intermédiaire des organes de la Société des Nations, il en résulte que c'est dans son mode d'organisation que le système des Mandats trouve ses faiblesses ou sa force. Les principes généraux du système peuvent ainsi ne jouer en pratique qu'un rôle secondaire.

Au sujet de la pratique de la désignation du mandataire et de la définition des termes du Mandat,

nous avons eu également l'occasion de constater d'une part la prépondérance du rôle du Conseil par rapport à celui de l'Assemblée et d'autre part par rapport au Conseil lui-même la prépondérance des grandes Puissances coloniales.

En ce qui concerne l'exercice du contrôle, la prépondérance du Conseil se trouve accrue à un double point de vue : politique et juridique.

En effet, le Conseil réunit dans son sein les principales Puissances. Celles-ci qui sont de grands empires coloniaux et qui jouent le rôle d'arbitre dans la politique mondiale, font ainsi la loi en tout ce qui concerne les colonies. Rien ne sera réalisable pratiquement dans ce domaine sans leur approbation. L'Assemblée consciente de ce fait, et sachant toujours rester dans la limite de ce qui est politiquement possible dans l'état actuel du droit international, n'a pas jugé opportun, malgré la compétence générale que lui reconnaît l'article 3 du Pacte, d'opposer au Conseil une politique différente si ce n'est sur des points de détail. Elle s'est formée dans ce domaine une conception qui s'accorde dans les grandes lignes avec celle du Conseil.

Les hommes d'état qui ont élaboré le Pacte, s'inspirant des mêmes considérations n'ont pas manqué eux non plus de tenir compte des réalités dans les prescriptions juridiques générales relatives à l'organisation du système du Mandat tout comme dans celles qui concernent l'organisation de la Société des Nations en général.

En effet, les trois derniers paragraphes de l'article 22 du Pacte font spécialement mention du Conseil. C'est au Conseil que le Mandataire est tenu d'envoyer son rapport annuel. C'est le Conseil qui est qualifié pour statuer à défaut d'une convention antérieure entre les membres de la Société sur le degré d'autorité de contrôle ou d'administration à exercer par le Mandataire. C'est en fait le Conseil qui a exercé ce droit tout seul (voir chapitre III, partie préliminaire). C'est encore à lui que la Commission Permanente des Mandats doit adresser ses rapports et ses avis.

Dans l'organisation de la Société des Nations, le principe de la séparation des pouvoirs a été poussé à l'extrême. Le Conseil n'est pas un simple comité exécutif de l'Assemblée. A quelques exceptions près, il a les mêmes pouvoirs (article 4 du Pacte) que l'Assemblée elle-même. Ses membres ne sont du reste pas tous élus par l'Assemblée. Il contient des membres du droit qui y siègent à titre permanent.

On peut même dire que le Conseil est une doubleure de l'Assemblée, laquelle reste du moins, en théorie, l'organe principal de la Société des Nations.

Les décisions du Conseil ne pouvait être prises qu'à l'unanimité, la résistance de certaines des Puissances qui en font partie peut entraîner l'inertie complète du Conseil dans un cas donné.

Mais le Conseil peut-il suppléer à ce défaut par un esprit de corps en vertu duquel les représentants des puissances s'élèveraient au-dessus de l'intérêt

particulier de leurs gouvernements respectifs pour ne voir que l'intérêt général de l'humanité représenté par la Société des Nations ? Les faits ne permettent malheureusement pas un tel espoir.

En effet, dans l'état actuel des relations internationales, aucun membre du Conseil n'ose aller contre les intérêts propres de son pays. Les représentants des Gouvernements au sein du Conseil sont les plénipotentiaires d'Etats très jaloux de leur souveraineté et de leur indépendance vis-à-vis de la Société des Nations comme aussi des autres Etats qui la composent. La Société des Nations n'est de ce fait qu'une simple ébauche d'organisation internationale.

D'autre part, les répercussions, que la politique, suivie en matière de Mandats, risque d'avoir sur la politique coloniale en général, portent les Etats coloniaux à une grande prudence. Le milieu du Conseil est ainsi devenu particulièrement réfractaire à toute tendance d'organisation internationale effective dans le domaine colonial.

C'est par ailleurs une faiblesse propre aux humains que de considérer à la longue les choses qu'ils administrent librement comme si elles leur appartenaient et de chercher par suite à les soustraire aux interventions de tiers. Les manifestations de cette tendance sont nombreuses en matière de Mandats. Il n'est pas jusqu'au Général Smuts lui-même, un des créateurs pourtant de l'institution des Mandats, qui n'ait dit à plusieurs reprises, que le mandat de son

pays sur le Sud-Ouest Africain était « an annexation in all but name » ¹.

S'inspirant de ces considérations de fait et de droit positif, le Conseil a suivi, en ce qui concerne le contrôle, une pratique qu'on peut à peine, faute de règle précise, appeler une procédure. N'ayant pas une personnalité distincte de celle de ses membres, il se conforme dans son activité, aux usages diplomatiques des conférences internationales. Il suffit pour s'en convaincre, de voir le Conseil à l'œuvre ou de parcourir ses Procès-Verbaux comme ceux par exemple de la séance du 3 décembre 1926, dont il sera question plus loin. Les résolutions importantes ne sont pas d'habitude l'aboutissement des discussions publiques du Conseil, mais le fruit de tractations privées et de longues négociations préalables entre les diverses puissances. C'est surtout dans les couloirs et les anti-chambres que les solutions des problèmes posés par le contrôle, sont recherchées et trouvées.

En effet, le Conseil n'a coutume de prendre une résolution relative aux Mandats qu'après avoir consulté verbalement ou par écrit les représentants des Puissances mandataires ou de leurs gouvernements respectifs. « Ces résolutions dit M. Van Rees ², ne sont adoptées que lorsque l'échange de vues fréquemment repris a abouti à une solution satisfaisante pour les deux parties. » Or ce n'est pas une solution

(1) W. RAPPARD, P. 207. *Practical working of the Mandate System.*

(2) VAN REES, *op. cit.*, I, p. 39.

de nature à satisfaire la puissance contrôlée qui sera toujours conforme au principe du contrôle.

Que le Conseil est de ce fait inapte à pratiquer un contrôle sérieux sur la gestion de ses membres ou sur celle de la Belgique, cela nous semble évident. Les moyens lui manquent pour un contrôle de ce genre.

En effet, les Etats mandataires, sans être souverains dans les territoires sous Mandat, trouvent dans leur importance politique et dans la règle de l'unanimité qui régit les décisions du Conseil le moyen de faire fonctionner le régime de contrôle d'une façon conforme à leurs intérêts et à ce qu'on appelle leur prestige.

Le Conseil ne peut dicter leur conduite à ses membres. Il ne peut formuler que des observations, des suggestions, des vœux et ne possède pas le pouvoir de leur faire des injonctions et ne procède à leur égard que par délibération et persuasion.

Qu'advierait-il néanmoins dans le cas très invraisemblable où le Conseil en dépit d'une pratique constante, aurait pris une décision foncièrement contraire aux vues du Mandataire et que celui-ci persiste dans son opposition malgré toutes les tentatives de persuasion ? Il nous semble que dans l'état de choses actuel, il faudra recourir à la Cour permanente de Justice Internationale pour obtenir une décision de sa part sur la véritable portée des dispositions du Mandat qui se trouvent en cause¹.

(1) Dans le même sens, Henri ROLIN, article cité. p. 352, Paul PIC, article cité, p. 344.

Il nous semble cependant qu'il y aurait lieu d'examiner trois éventualités qui pourraient se présenter en pareil cas.

Première éventualité : désignation d'un nouveau mandataire : cette hypothèse pourrait entrer en considération dans deux cas :

A) Il va de soi que le Conseil ne pourrait augmenter *ad libitum* les charges imposées au mandataire sans le consentement de celui-ci. Mais le Conseil ou la Société des Nations pourraient-ils en ce cas retirer le Mandat à un Mandataire pour le confier à un autre, prêt à accepter les nouvelles charges ? En principe, la réponse semblerait devoir être affirmative car la Société des Nations a le droit de confier un mandat à celui qu'elle juge le plus apte à l'exercer au profit de la population indigène. Mais si l'on se rapporte à la réalité politique, il faudra répondre par la négative. En d'autres termes, le Mandat constitue en fait pour la Puissance mandataire, une prérogative acquise aux dépens de la Société des Nations.

B) Mais qu'advient-il dans le cas où la Puissance mandataire en dépit des démarches du Conseil, persisterait à méconnaître gravement les obligations claires et précises de son Mandat. Si par exemple, elle annexait une partie du territoire sous mandat ou si elle y poursuivait une politique d'assimilation nettement orientée vers l'annexion ? Ou encore, si elle refusait d'appliquer la politique de la porte ouverte envers les autres membres de la Société ? Enfin

si elle poursuivait délibérément une politique nuisible au bien-être moral et matériel des habitants, etc ?

Dans l'un ou l'autre de ces cas, le Conseil ou la Société des Nations pourraient-ils invoquer, contre la puissance mandataire en question, leur droit et leur devoir de lui retirer le Mandat pour le confier à une autre puissance ? Le Conseil s'est toujours contenté dans les cas graves de cette nature, sauf dans le cas qui ne s'est jamais présenté nettement, touchant les obligations du mandataire envers les autres membres de la Société, de sauvegarder le côté formel du droit ¹.

Les Mandataires de leur côté ne se sont pas opposés à des solutions de genre.

Tenant compte de la réalité politique, il est permis de dire que le Conseil hésitera toujours à se lancer dans la voie hasardeuse du retrait d'un mandat.

Néanmoins au point de vue juridique, le droit du Conseil ou de la Société des Nations d'agir de la sorte n'est pas discutable. Le Mandataire ne saurait en droit s'y opposer s'il a délibérément violé les conditions auxquelles le Mandat a été subordonné. Dans une pareille hypothèse, il ne pourrait davantage contester la violation alléguée par le Conseil ou par la Société des Nations puisqu'en acceptant de se soumettre au contrôle de la Société des Nations, il s'est d'avance engagé à s'en remettre à elle pour

(1) Voir à titre d'exemple surtout les P. V. de la Commission : P. V. VI : 559-62; IX 33-36; X 22, 82-87; XI 80-91. — P. V. II : 25, III 30; IV : 22; VI : 20 22-23, IV, 37; XII : 147-152.

toute appréciation de sa gestion. Il nous semble que dans le cas où un débat judiciaire interviendrait sur ce point devant la Cour permanente de Justice internationale, celle-ci ne pourrait que prendre, pour base de sa sentence, l'appréciation de la Société des Nations.

Une même situation présentant la même nature juridique pourrait se présenter au cas où une Puissance mandataire cesserait de faire partie de la Société des Nations. Dans ce cas, il nous semble que le mandat devrait lui être retiré. Admettre le contraire équivaldrait à lui reconnaître en fait un droit d'annexion sur les territoires sous mandat, à moins de supposer que l'Etat en question accepte de demeurer soumis aux obligations particulières résultant du Mandat. Mais le système des Mandats n'étant pas une partie autonome du Pacte, l'Etat qui ne serait plus membre de la Société des Nations ne pourrait plus effectivement satisfaire à toutes les conditions du Mandat, ce que la qualité de membre de la Société des Nations pourrait seule assurer.

Deuxième éventualité : Abrogation du Mandat.

Qu'advierdrait-il si le Conseil ou la Société des Nations estimait que l'état de développement atteint par une nation donnée, nécessite l'abrogation totale du Mandat et la reconnaissance de l'indépendance de cette nation réintégrée dans le plein exercice de sa souveraineté, et si le Mandataire s'y opposait ?

L'hypothèse ne s'est pas encore présentée. Selon toute vraisemblance elle ne se présentera pas. Dans

le cas de l'Irak, où le mandat est sur le point d'être abrogé, l'Angleterre, Puissance Mandataire, ne s'est pas opposée à son abrogation. Elle s'était même engagée par le traité Anglo-Irakien à employer ses bons offices auprès de la Société des Nations pour obtenir l'admission de l'Irak à titre d'Etat indépendant comme membre de la Société. Aucune opposition à l'abrogation de ce Mandat n'est donc à prévoir ici de la Puissance mandataire.

Cependant, si un tel cas se présentait, il faudrait raisonner de la façon suivante. Le Mandat ayant été institué en vue d'un but déterminé, ce but se trouve atteint, si, à la suite de la gestion du mandataire ou en vertu de sa propre évolution (ainsi que c'est le cas de l'Irak), la nation en question a atteint un degré de développement lui permettant de se conduire seule dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne. Sa reconnaissance comme nation indépendante s'imposerait dès lors, le Mandat n'ayant plus aucune raison d'être. Ce serait en effet méconnaître un des principes fondamentaux du Pacte et la teneur des Mandats particuliers que de prétendre les maintenir encore.

On devra raisonner de même dans le cas où un pays actuellement sous mandat B aurait atteint un degré de maturité tel que le Mandat B devrait être transformé en Mandat A en attendant que l'indépendance du pays puisse être pleinement reconnue. Il nous semble que dans ce cas l'opposition de la Puissance mandataire serait également irrecevable.

En outre, l'abrogation totale du Mandat rentre, ainsi que nous allons le voir, dans les attributions incontestables de l'Assemblée.

En résumé, en ce qui concerne les pouvoirs du Conseil et ceux de la Société des Nations à l'égard des Mandataires, on doit dire que ni l'un ni l'autre de ces organes ne peuvent procéder impérativement à leur égard. Le Conseil peut néanmoins en droit, cesser sa collaboration avec eux en décidant le retrait ou l'abrogation des Mandats. Ce sont les seules sanctions juridiques concevables que la Société des Nations puisse prendre dans le domaine des conflits. En d'autres termes elle ne possède pas en fait d'« *actio mandati* » proprement dite à leur égard.

SECTION II.

L'ASSEMBLÉE.

Il serait inexact de conclure de ce que nous avons dit de la prépondérance du Conseil en matière de contrôle qu'il serait en fait et en droit le seul organe compétent dans ce domaine. Si le Conseil, à notre avis, a méconnu la compétence de l'Assemblée résultant du paragraphe 8 déjà mentionné par nous, si l'Assemblée elle-même a approuvé sa première session ¹ le rapport Hymans adopté par le Conseil et si

(1) B. d. II, p. 278, 347, Séance plénière, p. 87, 101, 107.

elle en a ainsi accepté les conséquences ultérieures, on ne saurait inférer de ce fait que l'Assemblée serait dépourvue de toute compétence en matière de contrôle; car si l'article 22 dans les paragraphes 7, 8 et 9 attribue une compétence spéciale au Conseil, d'autres dispositions établissent dans ce domaine la compétence générale de l'Assemblée, organe principal de la Société des Nations. En effet la compétence de l'Assemblée s'étend, d'après l'article 3 du Pacte, à « toute question qui rentre dans la sphère d'activité de la Société ou qui affecte la paix du Monde ». Il est évident que le contrôle de la gestion mandataire rentre dans la sphère d'activité de la Société des Nations.

Ainsi, le principe même de la compétence de l'Assemblée ne fait pas de doute. Ce qui a donné lieu à des divergences de vue, c'est la délimitation de cette compétence par rapport à celle du Conseil.

La controverse sur ce point a surgi dès la première session de l'Assemblée ¹.

L'Assemblée essayait alors de rendre le système des Mandats aussi efficace que possible et d'empêcher tout retour au vieux système colonial. Ainsi M. Dorret, représentant de Haïti préconisait l'envoi par les Puissances mandataires d'une Commission de contrôle dans les territoires sous mandat, qui serait composée de Membres de Parlement. Comme toutes les autres tentatives de l'Assemblée de rendre plus effi-

(1) Actes de la première Assemblée, séance de la Commission II : 277, 299, Séances plénières, pages 717.

cace son activité dans le système des Mandats, cette proposition s'est heurtée à l'opposition très énergique du Représentant de l'Angleterre, Lord Balfour. Celui-ci alléguait que les fondateurs du statut n'avaient jamais eu l'intention d'accorder à l'Assemblée une compétence quelconque dans ce domaine. Le délégué de la sous-commission, Lord Robert Cecil, se rangea aussi à ce point de vue.

En somme, il fut reconnu contrairement au Pacte, croyons-nous (nous reviendrons sur ce point dans un chapitre suivant) qu'en dépit de sa compétence générale, l'Assemblée ne possède pas le droit de décision en matière de contrôle et que ce droit rentre dans les attributions du Conseil. Il résulte de même de la pratique suivie jusqu'ici, que l'Assemblée ne peut agir, en matière de contrôle que par l'intermédiaire du Conseil. A l'égard de ce dernier, elle ne peut d'ailleurs procéder impérativement. Elle lui présente des vœux que le Conseil est libre de suivre ou d'écarter. Le Conseil de son côté, n'est pas tenu de la consulter avant de prendre des décisions et il n'y a pas eu encore de cas où il l'ait consultée. Ainsi le contrôle de l'Assemblée ne peut porter ici que sur l'œuvre d'ensemble du Conseil en vertu du droit de regard général qu'elle possède sur l'activité de ce dernier. En effet un rapport annuel est présenté à l'Assemblée par le Secrétaire Général sur « l'Œuvre du Conseil, sur le travail du Secrétariat et sur les mesures prises pour exécuter les décisions de l'Assemblée » Ce rapport contient régulièrement une partie

consacrée aux Mandats et il est d'habitude l'objet d'une discussion générale au sein de l'Assemblée.

L'esprit qui anime l'Assemblée dans cette discussion reflète l'attitude du Conseil et des Grandes Puissances. Car aucun des Etats représentés à l'Assemblée ne voudra prendre sur lui de créer des difficultés au Conseil ou aux Grandes Puissances, pour une question de droit qui, dans le cas des Mandats, ne touche généralement pas à ses propres intérêts. Il faut cependant reconnaître que dans ses critiques, l'Assemblée se montre moins prudente et moins soucieuse de ménagements que le Conseil, qu'il s'agisse de questions d'ordre général ou de questions d'ordre spécial. Les Mandataires ne sont dans l'Assemblée qu'une minorité par rapport aux 54 nations qui la composent. Le poids des grandes puissances pèse moins lourdement sur les délibérations de l'Assemblée que sur celles du Conseil. En outre, l'esprit de corps s'y manifeste davantage aux dépens de « l'Esprit de Congrès » et les Etats y oublient plus aisément leurs préoccupations individuelles et égoïstes. En somme, une certaine atmosphère de liberté règne au sein de l'Assemblée dont on chercherait en vain l'équivalent au sein du Conseil.

Les délibérations de l'Assemblée étant publiques, ses décisions sont d'habitude prises sous les yeux scrutateurs de l'opinion publique. Les Mandataires s'y expriment avec plus de prudence. Leurs déclarations à l'Assemblée sont faites sur un autre ton que

celles qu'ils donnent par écrit ou verbalement au Conseil.

Les journaux et les autres organes de publicité y consacrent plus d'attention. L'opinion publique mondiale s'intéresse davantage aux discussions de l'Assemblée qu'à celles du Conseil. Si les réalités politiques l'emportent au Conseil, l'Assemblée par contre, a une tendance à faire prévaloir les considérations de droit. L'opinion publique en est consciente et c'est pourquoi elle lui témoigne plus de confiance et d'intérêt. Elle est moralement du côté de l'Assemblée. C'est grâce à l'appui de l'opinion publique que l'Assemblée en dépit de sa compétence limitée par la pratique a pu exercer sur le régime de contrôle une influence indéniable. Son action a toujours tendu nettement à sauvegarder le droit d'examen et l'indépendance de la C. P. M.

C'est ainsi que l'Assemblée s'est indirectement rangée du côté de la Commission lors de la controverse entre celle-ci et le Conseil relative à l'audition des pétitionnaires.

Voici le texte de la résolution votée par l'Assemblée : « Ayant pris connaissance du rapport au Conseil relatif aux territoires sous mandat et des débats auxquels ce rapport a donné lieu au sein du Conseil :

« Le Vice-président de la Commission permanente des Mandats entendu : Remercie la Commission permanente des mandats du dévouement et du zèle qu'elle apporte à l'accomplissement de sa mission délicate, « Fait confiance tant aux membres de cette

Commission qu'à ceux du Conseil pour assurer dans un esprit cordial de collaboration avec les Puissances Mandataires, l'application des principes de l'article 22 du Pacte ».

Elle a affirmé indirectement l'importance pour la Société des Nations de l'observation des obligations des mandataires en obtenant la distribution des rapports à tous les membres de la Société et en décidant la réimpression des rapports épuisés.

Dans des cas graves, l'Assemblée a pris une attitude nette de protecteur des peuples sous mandat et elle est intervenue plus ou moins efficacement. C'est ainsi que dans le cas du « Bondelzwarts Affaire » la troisième Assemblée était intervenue, avec toute son autorité politique, pour que cette question retint l'attention de la Commission Permanente des Mandats et de la Puissance mandataire. Fait important elle a prié la C. P. M. d'entreprendre une enquête relative à cet incident¹. Elle a obtenu du représentant de l'Union Sud-Africaine la promesse que l'Union entreprendrait elle-même une enquête dont les résultats furent par la suite communiqués à la C. P. M.

L'Assemblée est également intervenue à propos de la situation créée en Syrie par l'insurrection de 1925.

Un certain nombre de ses vœux ont été suivis comme celui de voir une femme siéger au sein de la C. P. M. émis à la première Assemblée.

Néanmoins dans plusieurs cas d'importance fon-

(1) Assemblée III, 159-167.

damentale : pour la nomination des membres de la Commission par l'Assemblée ¹, dans celui de la nomination d'un membre indigène à la Commission ², ou la suggestion relative à propos de l'inspection parlementaire suggérée à la première Assemblée, pour enfin maintes autres suggestions ou vœux tendant à renforcer et à préciser le droit de contrôle de la Société des Nations, les désirs de l'Assemblée ou d'un élément important de ses membres n'ont pas eu de suite.

En plus de sa compétence générale, l'Assemblée a par rapport au Conseil, une prérogative qui pourrait, le cas échéant, devenir efficace. C'est elle en effet, qui vote les crédits nécessaires au budget de la Société des Nations.

En refusant de voter l'un des crédits proposés ou en intervenant d'une autre manière dans les limites de ses prérogatives financières, elle peut entraver l'activité de l'un ou de l'autre des organes techniques de la Société des Nations et peut ainsi amener le Conseil à s'incliner devant sa volonté.

Dans l'hypothèse de l'abrogation d'un Mandat, l'Assemblée pourrait affirmer sa compétence d'une manière décisive. C'est elle qui à la majorité des deux tiers, décide de l'admission d'une nation qui se gouverne librement comme membre de la Société. Ce n'est qu'indirectement que l'Assemblée exercerait en ce cas son contrôle sur la gestion mandataire en dé-

(1) Voir P. V. de la troisième Assemblée.

(2) Deuxième Assemblée.

cidant que la nation en question a atteint un degré de maturité politique tel que l'existence du mandat n'est plus nécessaire. Il est évident que le cas échéant l'Assemblée pourrait par la menace de recourir à cette procédure, amener indirectement le mandataire à se conformer à ses vues.

Néanmoins dans la pratique, une procédure de ce genre ne semble pas devoir être d'une application facile.

CHAPITRE III.

La Commission permanente des Mandats.

A la veille du vote émis le 13 février sur le projet de Pacte, une seule addition fut apportée par la Commission des Mandats de la Conférence de la Paix à la suggestion de Lord Robert Cecil : le neuvième et dernier paragraphe de l'article 22 aux termes duquel « Une Commission permanente sera chargée de recevoir et d'examiner les rapports annuels des Mandataires et de donner au Conseil son avis sur toutes questions relatives à l'exécution des Mandats ».

Ainsi était instituée auprès de l'Assemblée et du Conseil, organes constitutionnels de contrôle, une commission permanente et spéciale, organisme également constitutionnel, destinée à les aider dans l'accomplissement de leur tâche.

Le Pacte n'a pas précisé davantage les fonctions de cette commission, définies en termes larges, mais vagues. Il est muet sur la question de sa composition et il a laissé dans ce cas, comme dans maints autres, à la pratique le soin d'apporter au jour le jour des solutions susceptibles de former à la longue une règle de conduite. La question de savoir si la pratique

suivie jusqu'ici et qui semble devenue définitive, s'est inspirée d'une interprétation fidèle et loyale du Pacte, reste néanmoins entière.

Cependant, avant d'exposer les développements ultérieurs que la disposition du Pacte a pris en cette matière, il ne serait pas inutile de préciser croyons-nous, cinq principes fondamentaux, expressément ou implicitement posés par le Pacte, et qui nous semblent incontestables.

1) Le droit d'examen de la Commission :

Etant donné d'une part que le rapport annuel du mandataire est le seul lien officiel et continu existant entre celui-ci et la Société des Nations au nom de laquelle il exerce son mandat, et étant donné d'autre part que la Commission Permanente des Mandats est un organe constitutionnel prévu par le Pacte et chargé par lui d'examiner les rapports des mandataires qui lui sont donc obligatoirement soumis, l'étendue du droit d'examen de la Commission ne peut être que la même que celle du droit de contrôle de la Société des Nations; il s'ensuit que l'interprétation la plus large de son droit d'examen est la seule qui soit juridiquement convenable.

2) Droit de la Commission de donner des Avis :

La Commission n'examine le rapport annuel que pour adresser à son sujet un rapport au Conseil et pour formuler, le cas échéant, des recommandations et des avis. Conçu de la sorte, son droit de donner des avis est aussi étendu que son droit d'examen.

En outre, la Commission n'est pas seulement tenue

de formuler des recommandations et des avis au sujet du rapport annuel du Mandataire, mais ainsi qu'il est expressément dit dans le Pacte, la Commission est chargée de donner également des avis sur toutes questions relatives aux mandats, le terme anglais est encore plus explicite. La Commission est chargée « to advise the Council ». Elle n'a donc pas été conçue simplement comme un organe d'examen et de critique, mais il résulte de son droit et de son devoir de donner des avis, qu'elle est également chargée d'une œuvre positive de coopération dans tout ce qui a trait au bien-être et au progrès des populations placées sous mandat, c'est-à-dire dans tout ce qui a trait à l'application de la règle de droit de l'article 22 et des développements qu'elle comporte selon les cas d'espèce.

3) La Commission est un organe consultatif.

La Commission, étant chargée seulement d'examiner et de donner des avis n'est pas un organe de contrôle, en ce sens que ses décisions n'ont pas par elles-mêmes, force exécutoire à l'égard des mandataires et des autres organes de la Société des Nations.

Elle ne fait accomplir qu'un travail préparatoire à l'intention du Conseil, lequel est libre d'admettre son point de vue ou de l'écarter. Ainsi envisagée, elle est un organe technique. Elle a elle-même souligné à plusieurs reprises ce caractère de ses fonctions. « La Commission » est-il dit notamment dans son 8^e rapport au Conseil, page 3, « est un organe purement consultatif, et ses délibérations ne sont que la

résultante de l'ensemble des convictions personnelles de ses membres. Citons à titre d'exemple, le passage de son rapport au Conseil, daté du 6 juillet 1927 et relatif à l'admission dans son sein d'un membre allemand, dans lequel elle a formulé son opinion dans les termes suivants :

« La Commission permanente des Mandats a examiné avec attention la question, qui lui a été renvoyée par le Conseil, de l'augmentation de ses membres en vue de la nomination d'un membre allemand.

« La Commission s'est d'abord trouvée d'accord pour remarquer que le Conseil, en s'adressant à elle, a bien souligné que l'approbation par l'Assemblée, de la somme destinée éventuellement à pourvoir aux dépenses à encourir par la présence d'un membre allemand au sein de la Commission avait un aspect politique; que, partant, le Conseil, *en s'adressant à un corps dont le caractère est fondamentalement technique*, n'attendait de lui que de savoir si, à sa proposition, existaient des objections d'un même ordre.

« La majorité des membres de la Commission a été d'accord pour estimer qu'il n'y a aucune objection d'ordre technique à la nomination d'un nouveau membre ».

Le corollaire nécessaire de ce caractère d'organe consultatif et technique est que la Commission n'est pas un organe juridique, politique ou administratif de la Société des Nations.

Qu'elle n'a pas à juger : cela a été souligné souvent par la Commission et le Conseil ¹.

Qu'elle n'administre pas : cela ressort également de son manque de capacité pour prendre des mesures exécutoires à l'égard d'autres organismes ou entités, ainsi que de la nécessité qu'il y a de laisser toute responsabilité et partant toute compétence de nature administrative à la Puissance mandataire elle-même. La Commission et ses membres n'ont pas manqué de préciser cette règle ². On lit dans son XV^e rapport : « Le président doit déclarer une fois de plus que la Commission a pour objet le contrôle de la façon dont la Puissance mandataire applique le Mandat; mais la responsabilité de la Puissance mandataire reste entière et la Commission ne peut ni en assumer la moindre parcelle ni donner des conseils pour l'administration à venir. » Quant à la seconde partie de cette observation « ni donner des conseils pour l'administration à venir », elle est des plus discutables et nous y reviendrons ultérieurement.

Qu'elle n'est pas un organe politique : cela a été démontré par toute l'activité de la Commission. Elle se refuse même à faire porter son examen sur l'activité de nature politique des puissances mandataires ou du Conseil. Elle a notamment refusé dans le cas de l'admission d'un membre allemand, de donner son avis sur une question qui était de nature essentielle-

(1) Voir à titre d'exemples : « La Commission n'est pas un « organisme juridique... ». P. V. IX, 133. « La Commission n'est pas un tribunal... » P. V. XIII, 187. Voir rapport HYMANS, p. 17.

(2) P. V. : XV, 179.

ment politique et relative à l'exécution des Mandats.

Comprise de la sorte, sa passivité dans les questions politiques n'est justifiée ni au regard de la tâche qu'elle assume en vertu du Pacte, ni au regard des besoins d'un contrôle sérieux sur les questions les plus essentielles et les plus fondamentales touchant à l'exécution des mandats et qui sont pour la plupart de nature politique. Elle a le droit et le devoir d'émettre le cas échéant un avis sur des questions pareilles afin de contribuer par une œuvre positive à l'évolution du mandat. Il est ainsi advenu que la Commission évitant de discuter les questions de nature politique, en a néanmoins constamment subi l'influence. Nous ne faisons que signaler ici le fait, en passant, quitte à y revenir ultérieurement.

Mais, si la Commission n'a pas les attributs proprement dits de l'un ou de l'autre des trois ordres d'activité : juridique, administrative et politique, il n'en est pas moins vrai qu'elle participe, dans les limites de sa mission consultative, à ces trois sortes d'activité. Car elle est tenue d'examiner et de donner des avis sur la gestion mandataire et sur les questions relatives à l'exécution du Mandat, deux activités de nature politique et administrative. D'autre part, elle est tenue de s'informer dans ce domaine, à l'instar d'un juge, afin de pouvoir donner des avis utiles, justes et pertinents.

4) Indépendance de la Commission.

La Commission étant un organe constitutionnel de la Société des Nations au même titre que la Cour

Permanente de Justice Internationale ou que le Conseil lui-même, il s'ensuit qu'elle a une existence propre et indépendante. Son activité doit se déclancher automatiquement en vertu du Pacte. Bien que ses décisions n'aient point par elles-mêmes force exécutoire, il n'est pas au pouvoir du Conseil d'entraver ou de limiter directement ou indirectement son activité essentielle. Elle doit être libre de procéder à un examen sérieux et de s'informer, en posant aux mandataires verbalement ou par écrit les questions qu'elle trouve de nature à l'éclairer, afin de pouvoir remplir la tâche qui lui a été expressément conférée par le Pacte.

5) Droit de la Commission de s'informer.

Le droit de la Commission d'examiner le rapport annuel et de donner ses avis au Conseil sur toutes les questions relatives à l'exécution des Mandats comporte, comme corollaire nécessaire et indispensable, le droit de s'informer. En effet, devoir d'examen et droit de s'informer sont deux aspects de la même règle juridique et de la même activité. L'un sera inconcevable sans l'autre.

Les devoirs de la Commission indiquent qu'elle a le droit de s'informer, non seulement sur les questions strictement afférentes au rapport du Mandataire, mais sur toutes questions relatives à l'exécution des Mandats. Tout comme elle a le droit de procéder de sa propre initiative à l'examen du rapport et de formuler des avis à l'intention du Conseil, elle a le droit de procéder de même en ce qui concerne son

information et sa documentation. Car il serait inconcevable qu'elle ne puisse procéder de son propre chef dans ce domaine. Toute restriction de son droit de s'informer serait une restriction directe de son droit d'examiner et de donner des avis. Et toute réglementation de nature à mettre des entraves à son activité essentielle doit être considérée juridiquement comme non avenue.

La Commission a donc le droit de demander les informations nécessaires. Ces demandes n'ayant pas par elles-mêmes, force exécutoire les Mandataires peuvent en fait refuser d'y donner suite. Mais tenus de se soumettre au contrôle de la Société des Nations ils ne seraient pas fondés à le faire, ni à invoquer l'opportunité ou l'inopportunité de telle ou telle information : car ayant accepté de se soumettre au contrôle de la Société des Nations, ils sont par avance admis de s'en remettre à lui, et partant à son organe constitutionnel d'examen, pour toutes questions d'appréciation ou d'opportunité relevant du contrôle.

D'autre part, la Commission n'est nullement tenue de borner son information à celle qui lui est fournie par la Puissance mandataire; du moment qu'elle est chargée de donner des avis sur toutes questions relatives aux Mandats et d'examiner sérieusement le rapport du Mandataire, elle a le droit de puiser ses informations à d'autres sources aussi, telles que par exemple les communautés sous mandat, et les Mandataires ne seront pas fondés à s'y opposer. Ils n'auraient à leur tour qu'à fournir les informations

demandées car admettre que les seules informations que la Commission ait le droit de recevoir doivent émaner du Mandataire, aboutirait inévitablement à créer un contrôle de pure façade; ce serait la négation de ce principe fondamental, à savoir que le Mandat ne constitue pas un droit pour la Puissance mandataire mais un devoir, et qu'il n'a pas été institué en faveur du Mandataire mais en faveur des « communautés » des « peuples » ou des « territoires » soumis à ce régime, principe dont le contrôle constitue l'application et la sauvegarde principales.

La Commission a ainsi le droit de s'informer par tous les moyens qui sont à la disposition de la Société des Nations. On pourrait à la rigueur discuter le point de savoir si la Société des Nations comme telle possède le droit de recourir à de pareils moyens d'investigation sur la gestion mandataire; mais l'on ne peut contester le droit d'en faire usage à la Commission spéciale et constitutionnelle chargée de procéder à l'examen de la gestion mandataire et de donner des avis.

Telle est, selon les dispositions expresses du Pacte et les corollaires qui s'en déduisent directement, la règle de droit d'après laquelle la Commission doit remplir sa tâche. Il en résulte clairement que cette commission tout en n'étant qu'un organe consultatif, n'est point de celles que le Conseil pourrait créer ou dissoudre, dont il pourrait désigner librement la ou les tâches et qu'il pourrait réglementer à sa guise en restant seul juge de l'opportunité ou de l'inopportu-

nité de son activité, étant donné qu'elle est un organe constitutionnel au même titre que le Conseil, celui-ci ne saurait se passer d'elle et n'a pas le droit de limiter son activité essentielle de quelque façon que ce soit.

Néanmoins, en raison de la prépondérance du Conseil en matière de Contrôle et de celle des Puissances mandataires en matière de Mandat en général, le Conseil s'inspirant de « l'extrême prudence » à laquelle M. Hymans faisait allusion dans son rapport au moment même de l'organisation du régime du contrôle, a pu élaborer, à l'encontre de l'esprit du Pacte, croyons-nous, une réglementation rigide de l'activité de la Commission embrassant les moindres règles de procédure relatives à son droit d'examen, à celui de donner des avis ou à celui de s'informer.

Il a en outre déterminé en grande partie par son attitude ainsi que par l'attitude des Puissances mandataires les tendances qui ont inspiré la Commission dans la pratique du Contrôle.

Alors même qu'elle ne prend pas de décision ayant force exécutoire et alors même que ses recommandations ne sont faites qu'à l'intention du Conseil, la Commission a dû s'inspirer du même principe « d'extrême prudence » dont s'inspire le Conseil à l'égard des Mandataires. Le Conseil donne ainsi le ton à toute activité de la Commission. Il ne serait donc pas excessif de dire avec son Vice-Président M. Van

Rees que la Commission est (en fait et non en droit à notre avis) « l'instrument du Conseil » ¹.

La Commission se voit ainsi réduite par cette pratique à jouer un rôle très amoindri, par rapport aux possibilités que le droit lui accorde. Son importance n'apparaît en fait que dans le contraste existant entre son activité restreinte et la carence plus ou moins complète du Conseil incapable de pratiquer une politique de contrôle sérieux.

Les membres de la Commission ont exprimé cet état d'esprit de diverses manières. Citons à titre d'exemple l'observation faite par M. Rappard ² conçue dans les termes suivants :

« La Commission a des devoirs et ne possède pas d'autres droits que ceux qui en découlent. Elle est le *serviteur* du Conseil, son conseiller attitré pour tout ce qui concerne les mandats.

M. d'Andrade qui s'est élevé contre cette déclaration, se voit obligé de faire remarquer ce qui suit :

« Il va de soi que les Membres de la Commission possèdent assez de tact pour modifier éventuellement leur politique, au cas où le Conseil ne l'approuverait pas ? »

La réflexion de M. d'Andrade est de nature à nous montrer comment la Commission dont les Membres sont doués d'un sens psychologique aigu, s'efforce de pressentir l'attitude du Conseil et se laisser en fait guider par sa politique. La Commission ne s'est éle-

(1) Les Mandats internationaux, I : 120.

(2) P. V. : X, 13.

vée contre cette tendance que dans la stricte mesure que lui ordonnait l'instinct de conservation propre à tout organisme constitué en vue d'un but déterminé.

La Commission est allée si loin dans sa tendance de docilité à l'égard du Conseil qu'elle a souvent préféré envisager sa compétence d'un côté négatif en disant dans ses procès-verbaux ce qu'elle n'est pas, plutôt que de dire ce qu'elle est. Lorsque par exemple la question s'est posée à sa 5^e session de savoir quelle est sa compétence positive, Madame Brugge-Wicksall a dit qu'elle ne croit pas que la question de la compétence de la Commission doive être discutée en public. Elle doute même qu'il soit opportun de la discuter de quelque manière que ce soit » ¹.

Ainsi donc Mme Brugge-Wicksall pense que la Commission ne doit pas discuter de sa compétence en public et elle doute même qu'il soit opportun d'en parler à la Commission.

Les Procès-Verbaux nous apprennent que les autres membres de la Commission furent du même avis. Par contre, quelques membres de la Commission, se sont déclarés plus ou moins nettement en faveur de cette attitude. Nous aurons l'occasion au cours de notre étude de voir plusieurs manifestations de cet état d'esprit en vertu duquel la Commission laisse toute appréciation de ses droits ou toute définition de sa compétence au Conseil, qui décide selon ce qu'il lui paraît opportun.

(1) P. V., V, p. 142.

En somme, l'opportunité politique, du fait de la pratique suivie ou de la réglementation créée par le Conseil, détermine les travaux de la Commission. On serait fondé à conclure que cet opportunisme, du moment qu'il s'est fait jour au sein d'une Commission, qui a la tâche délicate de contrôler l'activité des grands Empires coloniaux dans la gestion de leurs mandats respectifs, n'a pu se développer d'une façon démesurée aux dépens de la règle du droit. Et en effet, l'activité de la Commission est de nature à nous confirmer dans cette façon de voir. Pour le moment nous ne faisons que signaler cette particularité afin de pouvoir mieux comprendre les relations entre le Conseil et la Commission.

SECTION II.

COMPOSITION DE LA COMMISSION.

Le Pacte est muet sur les deux questions de savoir comment la Commission doit être composée et par qui ses membres doivent être nommés.

Il est donc impossible d'appliquer ici le raisonnement logique à un texte formel. On ne peut donc répondre à ces deux questions, qu'en s'inspirant des principes généraux de droit contenus dans le Pacte et du but particulier du régime de contrôle qu'il a constitué. Le Conseil a pris sur ce point une déci-

sion contenue dans l'article de la Constitution de la Commission.

Au sujet de cette décision et de la pratique suivie en cette matière, nous n'avons à faire que des remarques qui ne sont pas de nature purement juridique.

Le Conseil a en outre pris des décisions relatives à la réglementation de l'exercice du droit et du devoir de la Commission telles qu'elles ont été prévues par le Pacte. En regard de cette réglementation, le problème juridique est différent. Ici, on peut appliquer la logique à un texte existant. Il a élaboré la constitution de la Commission et approuvé son règlement intérieur qui ne font qu'un, le second texte étant en quelque sorte une annexe du premier, qui tend à donner effet à l'article I de la Constitution. La Constitution comprend les articles A à K. Seul, le premier de ces articles divisé en trois paragraphes se rapporte à la composition de la Commission.

Les autres articles ont trait à la réglementation de l'activité de la Commission et sont divisés en deux parties : La première, comprenant les articles B à H traite de la procédure à suivre et établit une collaboration entre les représentants accrédités des Puissances mandataires et la Commission. La seconde partie, allant des articles I à K renferme des dispositions diverses et contient une disposition complémentaire relative au règlement intérieur.

Le règlement intérieur comprend les dispositions relatives à la procédure, en particulier celles qui ont

trait à la collaboration entre les représentants des Puissances Mandataires et la Commission, ainsi qu'à l'information de la Commission.

La Constitution initiale ainsi que le règlement intérieur ont subi par la suite quelques modifications de second ordre. D'autres décisions du Conseil, lesquelles font en pratique loi pour la Commission, sont venues compléter encore sa constitution et son règlement.

A côté de cette réglementation écrite, il en existe une autre plus importante à notre avis, qui résulte de la pratique suivie, soit par la Commission, soit par le Conseil.

Dans une première section, nous parlerons seulement de la composition de la Commission. Dans les sections suivantes, nous examinerons les autres dispositions de la Commission et du règlement ainsi que la pratique suivie dans ce domaine. Cette division ne nous est pas seulement commandée par un souci de clarté, mais elle se base encore sur la différence de nature existant entre les problèmes juridiques que pose d'une part la composition de la Commission et d'autre part, la réglementation de son activité.

Dans son rapport, adopté par le Conseil en août 1920, M. Hymans, représentant de la Belgique, après avoir traité la question de la désignation des mandataires et de la définition des termes des Mandats a présenté (sous chiffre III) de son rapport des sug-

gestions relatives à l'étendue du contrôle du Conseil, auxquelles nous avons fait allusion plus haut. Nous avons vu que ce rapport a interprété juridiquement le Pacte en ajoutant toutefois que le Conseil devait faire, en matière de contrôle, preuve d'extrême prudence, expression vague qui a servi à orienter l'exercice du contrôle dans un esprit trop soucieux du prestige des Puissances mandataires.

Dans le même rapport, M. Hymans parle plus loin sous la rubrique IV de l'organisation de la Commission prévue au § 9 de l'article 22.

Il se borne à émettre dans ce rapport au sujet de cette organisation quelques « considérations » générales.

Voici la teneur de cette rubrique :

« Il n'est certes pas indispensable que la Commission soit créée dès maintenant puisqu'il suffit qu'elle entre en fonctions quand seront déposés les premiers rapports relatifs aux mandats. »

« Il y aurait du reste un inconvénient manifeste à désigner ses membres avant que ne soient connus les différents pays mandataires. »

« Voici néanmoins quelques considérations sur lesquelles on pourrait se mettre d'accord dès maintenant et qui simplifieraient beaucoup la composition future de la Commission. »

« 1. Il est désirable pour la bonne information de la Commission qu'elle comprenne à titre de membre, un délégué de chaque Puissance mandataire. »

« 2. On a objecté que, dans ces conditions, ces

Puissances seraient juges et parties; la réponse est que la Commission ne juge pas et n'est appelée qu'à rendre des avis; au surplus, il serait aisé de stipuler qu'aucun membre de la Commission ne pourra prendre part au vote relatif à un rapport émanant de l'Etat ou de l'Empire qu'il représente. »

« 3. Comme il est nécessaire, néanmoins, afin de garantir l'impartialité des avis rendus par la Commission, de ne pas laisser aux Puissances mandataires le pouvoir d'apprécier la manière dont chacune d'elles s'est acquittée de son Mandat, la Commission serait complétée par l'adjonction d'autres membres en nombre supérieur à celui des membres désignés par les Puissances mandataires. Comment déterminer ces autres membres ? Je propose qu'ils soient nommés par le Conseil. Celui-ci désignerait un certain nombre de personnalités privées qui seraient appelées à siéger comme membres de la Commission pour l'examen soit de tous les mandats, soit de certains d'entre eux. Ces personnalités ne pourraient appartenir à aucun des Etats déjà représentés comme Puissances mandataires. Il est clair qu'il serait fait appel tout d'abord à l'expérience des ressortissants de Puissances coloniales non mandataires. De cette manière, le Conseil pourrait donner satisfaction dans une large mesure au vœu du Gouvernement néerlandais que nous a transmis le Secrétariat Général. »

Ces considérations toutes générales nous aident cependant à comprendre le point de vue du Conseil et

à préciser les principes généraux formulés par le rapport dans sa rubrique III cité un peu plus haut. Quelques-unes de ces considérations sont à retenir.

1) M. Hymans et le Conseil qui a adopté son rapport, ne jugent pas nécessaire que la Commission soit créée dès août 1920, puisqu'il suffit selon eux, qu'elle entre en fonctions quand seront déposés les premiers rapports relatifs aux mandats particuliers. Dans ces considérations, le Conseil précise quelque peu son point de vue sur l'étendue de la compétence de la Commission en ce qui concerne notamment son droit de donner des avis sur toutes questions relatives à l'exécution des mandats. La Commission, d'après le Conseil, n'a pas à émettre d'avis sur l'application de l'article 22 en ce qui concerne la désignation des Mandataires et la définition des termes des Mandats. Il suffit, que la Commission entre en fonctions dès que seront déposés les premiers rapports annuels. Ainsi l'activité de la Commission d'après le Conseil, ne commence qu'à partir de ce moment. Ce point est capital, et nous y reviendrons lorsque nous aborderons l'étude de la réglementation du droit de la Commission de donner des avis.

2) Le rapport pose le principe de la collaboration des représentants des Mandataires aux travaux de la Commission.

3) Il pose le principe que la majorité des membres de la Commission doit être composée de ressortissants des pays non mandataires, et que pour ce qui est des autres membres, le Conseil ferait appel tout

d'abord aux ressortissants des Puissances coloniales.

Le Conseil adopta ce rapport et chargea le Secrétaire général de préparer un projet « d'organisation de la Commission du Contrôle prévue par l'article 22, § 9 en s'inspirant des recommandations exposées dans le rapport ».

Les Procès-Verbaux du Conseil ne nous donnent pas d'autres renseignements intéressants au sujet de ce rapport.

Les considérations déjà présentées par le premier rapport Hymans et reprises par lui dans un second rapport, élaboré avec l'aide du Secrétariat, y revêtaient la forme d'un projet libellé comme suit :

« La Commission des mandats prévue à l'article 22 du Pacte est composée de 15 membres. Les Puissances mandataires : Australie, Belgique, France, Grande-Bretagne, Japon, Nouvelle-Zélande, Afrique du Sud, auront chacune le droit de désigner un membre; les huit autres membres sont élus par le Conseil parmi des candidats présentés par les Etats non mandataires appartenant à la Société des Nations. Ces membres ne sont pas les représentants de leurs Gouvernements; ils sont choisis à raison de leur compétence et de leur mérite personnels.

II. Aucun membre de la Commission ne peut prendre part à un vote relatif à un rapport concernant la Puissance mandataire qu'il représente.

III. Les membres peuvent se faire assister au plus de deux délégués techniques qui n'ont pas de droit de vote. »

Deux idées essentielles ressortent de ce projet en ce qui concerne (a) la représentation officielle des Mandataires et (b) le nombre des membres de la Commission.

Une discussion animée suivit la déposition de ces propositions. Des critiques furent élevées contre elles, notamment contre la première, à la séance du 14 novembre 1920; des idées diverses ont été émises concernant le principe de la représentation des Mandataires et les modalités de sa réalisation.

M. Fisher, représentant de la Grande-Bretagne émit une opinion, partagée en principe par M. Tittoni, représentant de l'Italie et selon laquelle :

« Il serait plus pratique et moins coûteux de réduire le nombre des membres de la Commission, par exemple à cinq. Les représentants des Dominions britanniques partagent cette opinion. Etant donné que la Commission des Mandats peut être appelée à reviser les conditions dans lesquelles les Puissances mandataires auront exercé leurs mandats, il serait peut-être préférable que ces Puissances ne fissent pas partie de la Commission ainsi réduite. »

Enfin, M. Bourgeois, représentant de la France, dit ne pas pouvoir s'associer aux vues de M. Fisher et fit observer :

« Que la question essentielle est de savoir si les Puissances investies d'un mandat seront présentes aux délibérations aux cours desquelles la Commission examinera leur gestion. *En envisageant la présence de tous les représentants des Puissances man-*

dataires au sein de la Commission, on a voulu en outre, assurer l'unité de la jurisprudence qui sera créée par les décisions de la Commission. Cette *unité de jurisprudence* est la condition de *l'autorité morale* dont la Commission a besoin pour exercer son contrôle. Cette *autorité serait mise en cause si on ne maintenait pas un contact avec les Puissances mandataires intéressées.* »

Toutefois, M. Bourgeois, cherchant un terrain de conciliation, proposa, pour tenir compte des avis de M. Fisher et de M. Tittoni :

« On pourrait concevoir, par exemple, que les Puissances investies d'un mandat désigneraient trois d'entre elles pour les représenter à la Commission, alors qu'il y aurait quatre membres désignés par les Puissances non mandataires, étant entendu que l'un de ces trois membres représenterait la Puissance directement intéressée dans la délibération de la Commission. »

M. Hymans, ainsi que le Secrétaire général qui avait participé à l'élaboration de ces propositions, en prirent la défense. M. Hymans soutint que sa conception initiale en faisant remarquer que « l'idée dont s'inspire le projet soumis au Conseil et qui consiste à établir entre tous les Etats investis d'un mandat, au nom de la Société des Nations, un esprit commun, en leur associant dans la Commission, les représentants d'Etats qui, sans avoir d'intérêt direct dans les questions soumises à la Commission, ont cependant une expérience spéciale de ces questions

et une conception internationale intéressante; on aurait tort d'y renoncer trop vite. »

Le Secrétaire général, Sir Eric Drummond fit ressortir que « si le nombre des membres de la Commission est très réduit, il sera très difficile aux membres de cette Commission de critiquer la gestion des mandats confiés aux Grandes Puissances, et que la responsabilité personnelle de ces membres deviendrait de ce fait très lourde. D'autre part, il ne paraît pas désirable de réduire la Commission à n'être qu'un organe de critique. En prévoyant que la Commission serait composée d'un nombre assez important de membres, parmi lesquels toutes les Puissances mandataires seraient représentées, on a voulu envisager, pour la Commission, une œuvre positive de coopération dans tout ce qui a trait au bien-être et au progrès des populations placées sous mandat. »

Quel était le fond de la pensée des Puissances du rapporteur et du secrétariat de la Société des Nations ? M. Bourgeois estimait que la représentation des Puissances au sein de la Commission serait de nature à assurer l'unité de sa jurisprudence et son autorité. « Cette autorité serait mise en cause si on ne se maintenait pas en contact avec les Puissances mandataires intéressées. » Il s'ensuit que, de l'avis de M. Bourgeois, une commission de contrôle, chargée d'examiner les rapports des Mandats et de donner des avis ne serait pas capable de maintenir l'unité de sa jurisprudence si les Puissances mandataires n'y siègent pas à titre de membres. En d'au-

tres termes, l'attitude des Puissances mandataires serait un élément déterminant de la jurisprudence de la Commission.

M. Bourgeois estimait néanmoins suffisant que les Puissances mandataires désignent trois d'entre elles pour les représenter à la Commission. Nous retrouvons ici ce principe de solidarité cher à M. Bourgeois et qu'il a si heureusement invoqué en d'autres circonstances.

M. Hymans observa que l'idée dont s'inspirait le projet soumis au Conseil était d'établir entre tous les Etats investis d'un mandat « un esprit commun » en leur associant les représentants des Etats colonisateurs qui sans avoir d'intérêt direct dans les questions soumises à la Commission, pourraient la faire bénéficier d'une expérience spéciale et d'une conception internationale intéressante. Ici, apparaît l'idée de la solidarité d'intérêts et d'une communauté de vues entre les mandataires et les Etats colonisateurs qui peuvent avoir un « intérêt indirect » au fonctionnisme du régime et « qui ont une conception internationale intéressante. »

L'idée de M. Fisher était autrement conçue : Il invoquait des raisons d'économie en suggérant de restreindre le nombre des membres de la Commission à cinq. Sa remarque ne peut se comprendre qu'en se rapportant à l'idée émise par le Secrétaire général en défendant le projet. En effet, en prévoyant que le nombre des mandataires ne serait que de 5, le Secrétaire général visait à assurer la liberté des mem-

bres vis-à-vis des grandes Puissances et il voulait en augmenter le nombre afin que leur responsabilité personnelle fût moins engagée dans les décisions qu'ils auraient à prendre. Il envisageait pour la Commission une œuvre positive de coopération dans tout ce qui a trait au bien-être et au progrès des populations placées sous mandat. Et c'est pourquoi il avait prévu que la Commission serait composée d'un nombre important de membres afin qu'elle soit en mesure de faire face aux devoirs de sa tâche. Il apparaissait ainsi qu'en suggérant un nombre plus restreint, M. Fisher n'était pas uniquement préoccupé d'épargner à la Société des Nations la somme relativement modique que les membres touchent pendant les sessions¹

Tels étaient les avis des membres du Conseil et du Secrétaire général sur le rôle de la Commission. Une lecture complète des procès-verbaux de cette séance ne pourrait que confirmer ce que nous en disons.

Leurs déclarations prouvent l'importance qu'ils attachaient à la composition de la Commission. C'est en effet, de la composition de la Commission que devaient dépendre plus tard son activité et son attitude envers le Conseil et les Puissances mandataires.

Bien que toute la discussion ait eu pour base le rapport Hymans, des opinions très divergentes s'étaient fait jour au cours de cette séance. Cette séance ne nous apprend d'ailleurs pas pourquoi la composition de la Commission telle qu'elle fût arrê-

(1) Voir article K de la Constitution.

tée définitivement, paraît à première vue très différente du projet Hymans-Drummond.

La séance ultérieure du 26 novembre 1920¹ au cours de laquelle la décision finale fut prise, ne renseigne pas davantage sur le processus par lequel le projet a passé avant que ne fût prise cette décision finale et subite, conçue dans les termes suivants :

« Le Conseil décide que la Commission des Mandats comprendra neuf membres et que la majorité de ces membres seront des ressortissants d'Etats non mandataires.

Les membres de la Commission seront nommés par le Conseil et choisis en raison de leur compétence. Tant qu'ils feront partie de la Commission, ils ne devront pas être au service du Gouvernement de la nation à laquelle ils appartiennent. »

Ainsi le Conseil a décidé, contrairement, semble-t-il à première vue, au projet Hymans que tous les membres seraient nommés par le Conseil en raison de leur compétence personnelle ne faisant de la sorte aucune différence entre les ressortissants des Puissances mandataires et ceux des Puissances non-mandataires. Les membres ne représenteront pas officiellement leur pays au sein de la Commission et ils auront tous les mêmes droits et les mêmes devoirs.

Conformément à la décision prise par le Conseil le 1^{er} décembre, les deux premiers alinéas de l'article A de la Constitution qui avaient été approuvés

(1) P. V. XI^e Conseil, page 14.

par le Conseil, le 29 novembre 1920, subirent de légères modifications. Voici leur texte remanié.

a) « La Commission permanente des Mandats prévue au paragraphe 9 de l'article 22 du Pacte comprendra 9 membres. La majorité de la Commission se composera de nationaux de pays non mandataires.

« Tous les membres seront nommés par le Conseil et choisis en raison de leur valeur personnelle et de leur compétence. Ils ne pourront exercer dans leur pays aucune fonction qui les placeraient dans la dépendance directe de leur Gouvernement, tant qu'ils feront partie de la Commission. »

Ainsi d'après ce texte, les membres seront au nombre de 9. Ils seront nommés par le Conseil en raison de leur compétence personnelle. Toute distinction, entre les membres ressortissants d'Etats mandataires et non-mandataires est éliminée. Les membres ne seront pas les délégués de leurs Etats, et ils auront tous les mêmes droits. Cet article exclut la nomination de fonctionnaires civils ou militaires en activité et toute personne occupant une fonction sous l'autorité directe des organes constitutionnels de son gouvernement. Là s'arrête l'exclusion. Il s'ensuit que pour en faire partie, toute personne au service d'une organisation publique autonome tels que les membres des assemblées représentatives, les professeurs d'université. M. Palacios et M. Rappard (le second comme membre extraordinaire) font partie de la Commission. Un membre de la Chambre des Communes anglaises (M. Ormsby-Gore) a siégé aussi. La

constitution stipule que les membres de la Commission tant qu'ils feront partie de cet organisme ne devront occuper aucune fonction les plaçant sous la dépendance de leur Gouvernement. C'est également en vertu de cette disposition que M. Ramon Pina et Ormsby-Gore ayant été appelés en 1922 et en 1923 à des postes relevant de leurs gouvernements respectifs durent démissionner de la Commission.

Le nombre actuel des membres de la Commission est de 10. L'entrée de l'Allemagne à la Société des Nations en serait la cause. Il semble que l'Allemagne, puissance de premier ordre et membre permanent du Conseil ait tenu à jouir des mêmes prérogatives que les autres Grandes Puissances. Les crédits pour l'adjonction d'un nouveau membre ayant été le 6 juillet 1927 votés par l'Assemblée, sur l'invitation du Conseil et après que la Commission eut donné un avis favorable sur le côté technique de la question¹, le Conseil décida, en date du 8 septembre 1927, de porter le nombre des membres à dix et le lendemain un membre allemand était nommé.

Membres extraordinaires :

La Constitution de la Commission ne prévoit pas la nomination de membres extraordinaires. Néanmoins, le cas s'est produit dans les circonstances suivantes :

En 1924, M. William Rappard, de nationalité suisse, alors Directeur de la section des Mandats du Secrét-

(1) P. V. XI, 2.

tariat, s'était vu obligé de quitter le secrétariat à la suite de sa nomination au poste de vice-recteur de l'Université de Genève. La Commission estimant que la participation de M. Rappard aux réunions de la Commission était néanmoins hautement désirable, s'adressa au Conseil par la voix du président en exercice, en demandant que M. Rappard fût adjoint à la Commission à titre permanent.

« La Commission, — est-il dit dans cette communication, — ne perd pas de vue que le nombre de ses membres est, de par son statut, limité à neuf, et elle estime qu'il serait inopportun d'augmenter ce chiffre d'une façon permanente. Elle désire donc, à l'unanimité et en y insistant très vivement, recommander au Conseil que M. Rappard soit nommé en qualité de « membre supplémentaire », avec la faculté de prendre la parole et de voter, et qu'il exerce à tous égards, les prérogatives de membre de la Commission. Si une vacance se produisait dans la Commission, M. Rappard pourrait alors, semble-t-il, devenir membre ordinaire de celle-ci; d'autre part, s'il démissionnait ultérieurement, son remplacement ne serait pas nécessaire. »

Le Conseil décida dans sa séance du 11 décembre 1924, et sans modifier la Constitution, de donner suite au vœu de la Commission : « de nommer M. Rappard, membre extraordinaire de la Commission permanente des Mandats, étant entendu que cette nomination est motivée par la compétence particulière de M. Rappard et qu'elle ne devra pas constituer un précédent. »

De ce fait, et par l'admission d'un membre allemand, le nombre des membres de la Commission est actuellement de 11.

Membres suppléants :

La Constitution n'a pas prévu non plus la nomination de membres suppléants. Néanmoins, un cas s'est présenté en février 1926 où l'on dût pourvoir au remplacement d'un membre empêché de prendre part à la session. M. Beau, membre français de la Commission se trouvait empêché pour raisons de santé de participer aux travaux de la huitième session de la Commission. Son absence prenait une importance particulière du fait que la session devait être consacrée à l'examen de la situation en Syrie alors en révolte contre l'autorité mandataire. M. Beau proposa de se faire suppléer par M. Roume, ancien gouverneur de l'Indo-Chine. Le Président en exercice du Conseil crut devoir donner suite à cette proposition et autorisa M. Roume à suppléer M. Beau. Il semble que le Président du Conseil ait jugé que la présence d'un membre français était indispensable à une session qui intéressait particulièrement la France.

Commentant le vote par le Conseil de l'article A de la constitution, M. Van Rees, Vice-Président de la Commission, dit ¹ :

« Ce fut, sans aucun doute, une solution des plus heureuses. En effet, la participation aux travaux de la Commission d'un certain nombre de membres siégeant en qualité de représentants des Puissances

(1) VAN REES, op. cit., I : 60.

Mandataires n'aurait certainement pas assuré l'impartialité des conclusions de la Commission, impartialité qui, en toute circonstance, devra être absolue. De plus, cette participation aurait très probablement risqué de compromettre la collaboration cordiale et le libre échange de vues, condition indispensable au succès de la délicate mission qui est impartie à la Commission. »

« Il est certain, dit Stoyanovsky ¹, que l'impartialité des avis de la Commission permanente des mandats est mieux assurée dans la décision du Conseil, grâce aux deux mesures prises à cet effet : 1) nomination de tous les membres, sans distinction entre les ressortissants des mandataires et ceux des non-mandataires par le Conseil; 2) incompatibilité entre la qualité de membre de la Commission permanente des mandats et celle de fonctionnaire. L'indépendance des membres de la Commission permanente des mandats, vis-à-vis de leurs gouvernements respectifs — surtout quand il s'agit des mandataires — est en effet, une garantie indispensable de leur impartialité. Car, si la nomination des ressortissants des mandataires, à la Commission permanente des mandats, avait été laissée à leurs gouvernements respectifs, et si aucune espèce d'incompatibilité n'avait été prévue, les membres de la Commission, représentant les mandataires, seraient tout simplement des fonctionnaires de leurs ministères respectifs des colonies; la Commission permanente des mandats ne

(1) STOYANOVSKY, op. cit., p. 134.

répondrait sûrement pas à son but, car l'esprit de juste critique lui ferait défaut. Les représentants des mandataires au sein de la Commission ne pourraient en effet, que défendre les méthodes adoptées par leurs supérieurs hiérarchiques ou par eux-mêmes, dans leurs ministères, sans pouvoir distinguer si elles sont bonnes ou mauvaises. »

Ces remarques de M. Van Rees et de M. Stoyanovsky seraient parfaitement justifiées si la pratique suivie par le Conseil avait été conforme aux termes de la Constitution. Mais le Conseil a établi une pratique qui n'est compatible ni avec la tâche de la Commission ni avec le texte de sa constitution.

M. Van Rees s'est étonné en quelque sorte du fait que cette décision du Conseil ne présentait plus aucune analogie avec l'idée première de M. Hymans et ne donnait aucune explication du processus par lequel la question de la composition de la commission avait passé. Il s'est demandé, comment le Conseil, après les divergences nettes qui étaient apparues entre ses membres relativement à la composition de la Commission au mois d'octobre 1920, était arrivé le 26 novembre de la même année à une décision prise pratiquement sans discussion.

Les remarques de M. Van Rees et de M. Stoyanovsky ainsi que la pratique suivie appellent quelques éclaircissements.

La nomination des membres est faite par le Conseil. En pratique le Conseil avant de nommer un membre, pressent à ce sujet le gouvernement de

l'Etat dont ce membre est ressortissant ou bien il se laisse proposer par le Gouvernement en question un ou plusieurs candidats ¹. Le Conseil lui-même ou son Président examine ces propositions et le Conseil nomme le candidat *ou un des candidats*. Il faut en tous cas que la personnalité nommée satisfasse aux conditions contenues dans l'article A de la Constitution qui prévoit qu'il ne doit pas être sous la dépendance directe de son gouvernement.

Le Conseil ne peut procéder à la nomination d'un membre qu'à l'unanimité, y compris, s'il fait partie du Conseil, la voix de l'Etat dont on nomme un ressortissant, ainsi que la voix des mandataires. Il en résulte en pratique : 1) qu'aucun membre ne sera nommé contre la volonté de son gouvernement, car en vertu de la pratique suivie, il faut s'assurer de son approbation, même lorsque ce Gouvernement n'est pas représenté au Conseil; 2) qu'aucun membre ne sera nommé contre la volonté des Puissances mandataires représentées au Conseil et de toutes les Puissances mandataires, sauf actuellement la Belgique. Mais lors de la première désignation des membres nommés en 1921, dont la plupart font encore aujourd'hui partie de la Commission, la Belgique était également représentée au Conseil.

En vertu de cette pratique, le 22 février 1921, le Conseil décida d'inviter à siéger, comme membres de la Commission :

M. Beau (France), ancien Gouverneur général de

(1) Voir H. ROLIN, *Pratique des Mandats* (1929), p. 21; H. ROTH : *Das Kontrollsystem an Volkesbundemandats*, p. 45.

l'Indo-Chine française et ancien Ambassadeur de France à Berne;

Mme A. Bugge-Wicksell (Suède), docteur en droit;

M. Cameron Forbes (Etats-Unis), ancien Gouverneur des Philippines;

M. A. Freire d'Andrade (Portugal), ancien Gouverneur de Lourenço-Marquès, ancien Gouverneur général de Mozambique et ancien Ministre des Affaires Etrangères;

M. W. C. A. Ormsby-Gore (Grande-Bretagne), membre de la Chambre des Communes;

M. Pierre Orts (Belgique), ancien Secrétaire général du Ministère des Affaires Etrangères;

Le Marquis A. Theodoli (Italie), ancien Sous-secrétaire d'Etat au Ministère des Colonies.

M. D. F. W. van Rees (Pays-Bas), ancien Vice-Président du Conseil des Indes orientales néerlandaises;

M. Kunio Yanagita (Japon), ancien Secrétaire général de la Chambre des Pairs.

Tous acceptèrent cette invitation sauf M. Cameron Forbes, (Amérique). Le membre américain fut alors remplacé par un membre espagnol, M. Ramon Pina, ancien sous-secrétaire d'Etat au Ministère des Affaires Etrangères et ancien Ambassadeur d'Espagne, à Rome.

Depuis 1921, plusieurs changements se sont produits.

M. Pina (Espagne) et M. Ormsby-Gore, aux démissions desquelles, données en 1922 et 1923, nous avons

fait plus haut allusion, furent remplacés par le Comte Ballobar (Espagne, ancien consul à Jérusalem) et par Sir Frederick Lugard, devenu depuis Lord Lugard (Grande-Bretagne) qui est un ancien Gouverneur de la Nigérie.

Mme A. Brugge-Wicksell, décédée, fut remplacée en 1928, par Mlle Valentine Dannevig (Norvège), directrice d'école.

M. Yanaghita (Japon) fut remplacé en 1928, par son compatriote M. Sakenobe.

M. Beau, décédé, fut remplacé en 1926, par M. Merlin (France), ancien Gouverneur général de l'Indo-Chine.

M. d'Andrade (Portugal), fut remplacé en 1929, par M. Pencha Gracia (Portugal).

Le Dr Kastl (Allemagne), ancien contrôleur des finances du Sud-West Africain, fut nommé le 9 septembre 1927 et remplacé par son compatriote, M. Ruppel, en 1930.

La liste actuelle des membres de la Commission est la suivante :

1. Marquis Théodoli (Italie).
2. D. F. W. van Rees (Hollande).
3. Mlle Valentine Dannevig (Norvège).
4. M. Pencha Gracia (Portugal).
5. M. Ruppel (Allemagne).
6. Lord Frederic Lugard (Grande-Bretagne).
7. M. Merlin (France).
8. M. Pierre Orts (Belgique).
9. M. Leopoldo Palacios (Espagne).

10. M. Sakenobe (Japon).

11. M. William Rappard (Suisse).

On observe, en examinant la pratique des nominations :

1) qu'à la place d'un membre sortant, le Conseil nomme un membre de même nationalité;

2) que l'entrée de l'Allemagne à la Société des Nations a entraîné la nomination d'un membre allemand;

3) que le refus des Etats-Unis de faire partie de la Société des Nations semble avoir déterminé le refus de M. Forbes de faire partie de la Commission. Il est permis de conclure que la nomination d'un ressortissant d'un Etat donné est considérée comme une prérogative accordée à cet Etat. En effet, la répartition des nationalités représentées au sein de la Commission (sauf en ce qui concerne la Suède qui n'a pas de colonies) n'a pas changé. Le membre extraordinaire, ne devant pas comme tel être remplacé, ne crée pas un précédent en faveur de la Suisse. Le Conseil l'a fait ressortir lui-même au moment de sa nomination.

On observe également que sur 10 nations représentées à la Commission, 8 sont des Etats colonisateurs. Un n'a jamais eu de colonies, la Suède; et un autre, l'Allemagne, a été privé des siennes, mais ne cesse de nourrir l'espoir de les récupérer un jour sous forme de Mandat ou autrement.

On compte d'autre part quatre membres ressortissants des quatre Puissances mandataires.

Il s'ensuit que la majorité écrasante des membres de la Commission appartient à des Etats colonisateurs et qu'en vertu de la pratique suivie, leur nomination constitue un précédent et une prérogative pour les Etats en question.

Le Conseil ayant le droit de nommer, a également le droit de révoquer.

A la suite de ces constatations, il est permis d'inférer :

1) que les membres de la Commission n'ont pas été choisis, ainsi que pourrait le faire l'article A de la Constitution, en raison purement de leurs qualités personnelles et sans égards à leurs gouvernements respectifs;

2) qu'ils ne peuvent jouir en pratique de la liberté nécessaire, ni vis-à-vis du Conseil qui les nomme et dont font partie les puissances mandataires, ni vis-à-vis des gouvernements consultés à l'occasion de leur nomination;

3) que le milieu colonial représente, à la Commission, sur un total de 10, huit Etats actuellement coloniaux et un Etat qui n'a cessé de l'être qu'à contre-cœur, et que le milieu colonial a pris sa revanche sur la règle du droit et sur le régime du contrôle innovés par le Pacte.

A côté de ces remarques sur les principes, qui sont à la base de la composition de la Commission, qu'il nous soit permis de faire encore quelques observations au sujet de la personnalité des membres. Nous nous permettons de les présenter en toute ob-

jectivité dans la mesure où l'intérêt scientifique nous commande de le faire, car l'application de la règle de droit se ressent pratiquement beaucoup de la nature des personnes chargées de l'assurer.

L'usage que la Commission fait de sa compétence, comme la conception même qu'elle se fait de cette compétence dépendent précisément des personnes qui la composent.

On observe, en parcourant les noms des membres qui ont siégé à la Commission depuis février 1921 : 1° que ce sont toutes des personnalités éminentes; 2° que la plupart de ces membres sont sortis des cadres de l'administration coloniale de leur pays respectif, celle où ils ont joué un rôle dirigeant. En effet, on compte parmi les membres qui ont siégé à la Commission plusieurs anciens gouverneurs généraux des colonies. D'autres — la minorité — sortent de la carrière politique et ont eu également à s'occuper de questions coloniales. Les représentants des deux plus importantes Puissances mandataires, de la France et de la Grande-Bretagne, M. Merlin et Lord Lugard, sont d'anciens gouverneurs de colonies. M. Beau, ancien représentant de la France, l'était également. M. Ormsby-Gore, ancien représentant de l'Empire britannique n'est sorti de la Commission que pour occuper un poste important au ministère des colonies.

Le caractère éminent des personnalités appelées à siéger à la Commission montre bien l'importance que les différents Etats et le Conseil accordent aux

travaux de la Commission. Elle est de nature à faire sentir aux membres le poids des responsabilités morales qui leur incombent du fait du contrôle. D'autre part, leur expérience leur assure une connaissance des questions coloniales. Mais ces qualités ne sont susceptibles de trouver une application pratique que dans la mesure où les circonstances et l'état d'esprit de ces membres le permet.

Or la nature des fonctions antérieures de la plupart des membres de la Commission et le rôle dirigeant qu'ils ont exercé dans la politique et l'administration coloniale de leur pays respectif, en un mot la composition de la Commission lui permet-elle de s'opposer, dans la pratique, à l'esprit d'expansion coloniale pour faire prévaloir dans le domaine des mandats l'esprit d'organisation internationale de la Société des Nations, tel qu'il ressort du Pacte ? Que ces membres soient personnellement animés de la meilleure volonté, cela se peut. Mais ayant vécu dans les responsabilités des fonctions gouvernementales et dans la pratique de la colonisation, ayant formé leurs conceptions dans ce domaine, sous l'influence en grande partie, de l'action coloniale des Puissances ne risquent-ils pas de servir sans le vouloir cette tendance au retour à l'ancienne politique coloniale dont nous avons montré sommairement quelques aspects dans le Chapitre III de la partie préliminaire ? Et en répondant par l'affirmative, ne devons-nous pas en conclure que c'est le principe du contrôle qui se trouve atteint à sa base même ; car l'idée de col-

laboration avec les Puissances ayant des Mandats coloniaux, dans la forme où les membres de la Commission conçoivent cette collaboration, reflète précisément cet esprit colonial. (Voir section cinq).

On objecte avec raison, que les membres de la Commission doivent être compétents en matière coloniale et qu'ils doivent être choisis pour leur compétence. Mais cet avantage peut comporter indirectement certains inconvénients et on aurait pu en tout cas l'assurer d'une autre manière. Nous reportons la discussion sur ce sujet au chapitre V.

Etant donné encore l'importance des fonctions antérieures des membres de la Commission, n'est-il pas à craindre : 1) qu'à la responsabilité qu'ils doivent inévitablement ressentir du fait de la pratique suivie pour leur nomination vient s'ajouter une responsabilité morale du fait de leur situation sociale dans leur propre pays.

2) Qu'ils exercent le contrôle dans un esprit politique opposé à un esprit juridique et que de ce fait, l'esprit de critique libre qui est le seul élément de sanction dont dispose la Société des Nations en l'absence de tout pouvoir exécutif, fait défaut à la C. P. M.

De toutes ces considérations relatives aux bases mêmes de la composition de la Commission telle qu'elle résulte de la pratique, il nous semble que l'on soit fondé à conclure que :

1) l'indépendance de la Commission vis-à-vis du Conseil, dans les cas où elle s'est manifestée, n'a pas

dépassé le caractère d'une simple divergence de vues dans le cadre d'une seule et même politique.

2) le Conseil s'est d'autre part associé, dans cette activité de contrôle, les autres nations colonisatrices toutes solidaires quand il s'agit de principes qui, comme c'est le cas dans l'organisation d'un régime du contrôle, sont susceptibles de rayonner sur les colonies.

3) les éléments du milieu colonial influencent, soit par la nationalité de ses membres, soit par le choix des personnalités appelées à siéger, dans son sein, l'activité de la Commission qui est appelée à assurer le contrôle du régime du mandat. Cela ressort de tout ce que nous avons dit.

D'autre part, il est à remarquer que sauf sur des points de détail, la décision finale du Conseil n'est pas différente dans ses principes du projet Hymans, quoiqu'en semble penser M. van Rees. Le processus par lequel le projet Hymans a passé entre la session d'octobre 1920 du Conseil, où les vues semblaient divergentes et le vote final et sans discussions de l'article A de la constitution, a consisté en négociations en dehors de la Société des Nations entre les Puissances intéressées lesquelles aboutirent finalement à un accord sur la pratique à suivre.

Ainsi à côté de la réglementation écrite élaborée par le Conseil et relative à la composition de la Commission est venue s'établir une pratique dont l'importance est fondamentale.

Nous aurons l'occasion de montrer plus loin, au

fur et à mesure des cas qui se présenteront, que nos remarques ne sont que trop justifiées.

*Représentation de l'organisation internationale
du Travail.*

L'article A de la Constitution de la Commission stipule dans son troisième paragraphe :

« L'organisation internationale du Travail pourra adjoindre à la Commission permanente un expert de son choix. Cet expert aura le droit d'assister, avec voix consultative, à toutes les séances de la Commission permanente où seront discutées des questions relatives au régime du travail ».

Cette addition a été faite à la suite d'une suggestion du Directeur du Bureau International du Travail, M. Albert Thomas, qui avait adressé, le 17 février 1920 une longue lettre au Secrétaire général de la Société des Nations (Annexe P. V. Conseil 11^e session. Page 88).

M. Albert Thomas y fait ressortir le grand avantage qu'il y aurait, par rapport aux articles 421 et 427 du Traité de Versailles, à ce que l'Organisation internationale du Travail fût représentée à la Commission. M. Thomas allait jusqu'à envisager une représentation des territoires sous Mandat A, dans l'organisation internationale du Travail en faisant ressortir l'importance de cette organisation pour les pays

sous mandat. Le Conseil ne s'est pas rallié à la suggestion de M. Thomas, tendant à ce qu'un représentant du B. I. T. participât régulièrement aux travaux de la Commission, à titre de conseiller, d'un expert, désigné par l'organisation internationale du Travail, et ne participant pas au vote de la Commission, même à ceux qui touchent à des questions de travail.

Les procès-verbaux du Conseil dans ce cas comme dans maints autres ne nous donnent pas les raisons qui amèneraient le Conseil à s'écarter de la proposition du Directeur du Bureau International du Travail.

M. Van Rees en donne l'explication suivante :

« Il semble permis de présumer, dit-il, que le Conseil jugea ne pas devoir augmenter, dès le début, le nombre des membres de la Commission des Mandats fixé après de longues délibérations à 9. En outre, il prévint probablement que la nomination du représentant de l'Organisation du Travail en qualité de membre eut pu entraîner des conséquences par rapport à d'autres organisations s'occupant d'intérêts spéciaux » ¹.

Nous admettons l'explication de M. Van Rees tout en nous demandant si le refus du Conseil d'admettre une représentation officielle du Bureau International du Travail n'avait pas une autre raison encore. En effet le Bureau International du Travail qui est à la Conférence internationale du Travail ce que le Secrétariat Général de la Société des Nations est à

(1) VAN REES, op. cit., I, page 62.

l'Assemblée, a pour mission de travailler à l'égalisation des conditions de travail et à l'établissement ainsi qu'à l'amélioration de la législation sociale dans tous les pays.

De ce fait, une représentation du Bureau International du Travail au sein de la Commission risquait de créer des difficultés à la gestion des mandataires dans les territoires sous mandat. En effet, les Procès-verbaux de la Commission¹ dénotent une tendance nette chez l'expert-adjoint à la Commission par le Bureau International du Travail, à préconiser des mesures législatives et administratives conformes aux buts de l'Organisation Internationale du Travail mais que les mandataires trouvent souvent d'application « difficile » dans les pays sous mandat. Cette attitude du Bureau avait probablement été prévue par le Conseil et c'est ce qui l'a sans doute amené à s'écarter de la suggestion de M. Thomas. D'ailleurs la lettre susmentionnée de M. Thomas dénote également la tendance du Bureau du Travail à laquelle nous avons fait allusion.

Représentation des Femmes et des Enfants.

Au cours de la première Assemblée on avait suggéré de réserver au moins une place au sein de la Commission à une femme, pour assurer la défense des intérêts des femmes et des enfants dans les terri-

(1) Voir à titre d'exemple VII, 154-56; X, 118-9, 164-72; VI, 16-21, 173; VIII, 26-30, 122-23, 199; XIII, 177; VII, 65-68, 216; IX, 142-45; X, 97-100; XII, 77-78; VI, 47-50; VII, 197-207; XIV, 132, 272; XV, 61, 136; XII, 186-89.

toires sous mandat. Le Conseil n'a pas cru devoir tenir compte de cette suggestion, apparemment pour ne pas créer de précédents susceptibles d'amener la représentation des intérêts spéciaux au sein de la Commission.

Une femme, Mme Bugge-Wicksell a pourtant siégé dès le début à la Commission, mais c'est au même titre que ses collègues et non pas en qualité de représentant d'intérêts spéciaux.

Une autre femme Mlle V. Dannevig, remplaçant Mme Bugge-Wicksell siège actuellement à la Commission également à titre de membre ordinaire et il semble que le Conseil ait admis indirectement par cette pratique la représentation des Femmes.

Représentation des Indigènes.

Une suggestion a été présentée à la deuxième Assemblée tendant à ce qu'un membre de race indigène siège dans la Commission. Cette suggestion n'a eu aucune suite.

SECTION III.

RÉGLEMENTATION DU DROIT DE LA COMMISSION DE S'INFORMER.

Nous avons eu l'occasion de dire que le droit d'examen de la Commission a pour corollaire le droit de s'informer et que le premier est inconcevable sans le second. Nous avons vu également que l'étendue du

droit d'examen de la Commission est la même que l'étendue du droit de contrôle du Conseil, entendu au sans le plus large, et qu'il convient également de donner l'interprétation la plus large au droit d'examen de la Commission, chargé par le pacte d'accomplir un travail préparatoire à l'intention du Conseil. Toutefois le Conseil, en élaborant la constitution de la Commission et en approuvant son règlement intérieur ainsi qu'en prenant plusieurs autres décisions de nature à réglementer l'activité de la Commission, est arrivé indirectement par la réglementation des pouvoirs d'information de la Commission à limiter en fait son droit d'examen.

D'autre part la nature et le caractère de l'information mise à la disposition de la Commission, détermine la nature et la valeur des avis qu'elle donne au Conseil.

La Commission puise ses informations à des sources diverses : les unes de caractère officiel, les autres de caractère non officiel ou privé.

Le droit de procéder à des enquêtes ayant été dénié à la Commission, l'unique source officielle d'information lui vient des puissances mandataires elles-mêmes, soit par les rapports annuels prévus par le pacte, soit par la collaboration prévue par les art. B et C de la Constitution de la Commission des représentants accrédités des puissances mandataires. Ces deux voies officielles constituant la source d'informations principale sinon unique sur laquelle la Commission base ses rapports au Conseil.

L'information non officielle émane de sources diverses, savoir : des habitants des territoires sous mandat ou d'autres personnes intéressées à la gestion des mandataires par la voie des pétitions qu'ils lui présentent en se conformant aux règles prescrites, ou bien encore de la section du mandat du secrétariat de la S. D. N. A la différence de l'information de source officielle dont une grande partie est fournie verbalement par le représentant du mandataire, l'information non-officielle n'est constituée que par des documents écrits.

A. Information officielle.

Le rapport annuel de la puissance mandataire constitue la base d'étude de la Commission et l'élément principal de son information. Les autres documents qu'elle reçoit, tout comme l'audition des représentants des mandataires, ne jouent qu'un rôle auxiliaire ou complémentaire. Vu donc l'importance particulière des rapports annuels, la Commission s'est préoccupée dès le début de son activité de contribuer, dans la mesure politiquement possible, à leur perfectionnement. Elle a consacré à ce travail une partie de sa première session, tenue à Genève du 4 au 8 octobre 1921, en élaborant à l'intention des puissances mandataires une liste de questions pour servir de base à leurs rapports¹.

Dans son premier rapport au Conseil, elle a soumis ainsi une première liste de questions relatives

(1) Voir P. V. I : 30-39 et 43-47.

aux Mandats B et C. avec la recommandation suivante : « Nous avons pensé bien faire, en vue de faciliter aux Puissances mandataires la préparation des rapports annuels qu'elles devront adresser au Conseil, après la première année de leur administration régulière, de dresser des questionnaires à leur intention. Ces questionnaires, de deux types différents, correspondant aux mandats B et C, prévus aux alinéas 5 et 6 de l'article 22 du Pacte, vous sont également soumis. Nous nous permettons d'espérer que le Conseil voudra bien approuver notre initiative et transmettra aux Puissances mandataires ces questionnaires qui leur sont destinés, *en les priant, dans la mesure où le leur permettront leurs convenances*, d'en tenir compte dans la rédaction de leurs premiers rapports annuels. Nous reconnaissons pleinement que ces questionnaires peuvent prêter à la critique et nous nous réservons de les compléter et de les perfectionner, conformément à l'expérience que nous aurons acquise par l'étude de ces rapports ».

Le Conseil ayant donné suite à cette proposition par une décision du 10 octobre 1921, la Commission se sentant ainsi encouragée, élaborà dans sa seconde session un autre questionnaire pour les rapports visant les territoires de la Syrie et de la Palestine dits sous Mandat A ¹ et les transmit au Conseil avec les considérations suivantes :

« Lors de sa dernière session, la Commission avait préparé à l'intention des Puissances mandataires

(1) Voir P. V. II : 76 et 77.

chargées de l'administration des territoires sous mandats B et C des questionnaires pour servir de cadre aux rapports annuels qu'aux termes du Pacte elles se sont engagées à adresser au Conseil. Comme il a été constaté plus haut, ces Puissances ont, en général, bien voulu tenir compte des indications de ces questionnaires, ce qui a eu pour effet de faciliter grandement la tâche de la Commission. Encouragée par cette expérience, la Commission a cru bien faire en arrêtant les termes de deux nouveaux questionnaires destinés aux Puissances chargées de l'administration des territoires sous Mandat A. Ces questionnaires ont été dressés d'après les termes des mandats britannique pour la Palestine et français pour la Syrie et le Liban que le Conseil a arrêtés lors de sa dernière session. La Commission sera très reconnaissante au Conseil s'il veut bien transmettre ces questionnaires aux Gouvernements français et britannique ».

Le Conseil par une décision du 4 septembre 1922 approuva les suggestions de la Commission et chargea le Secrétaire général de transmettre la liste de questions aux Puissances intéressées.

Des considérations émises par la Commission il ressort d'une part que les questionnaires visaient un double but : faciliter le travail du mandataire et régulariser l'activité de la Commission et, d'autre part, que la Commission, ainsi qu'elle l'avait déjà fait ressortir dans les considérations accompagnant sa pre-

mière liste, sentait la nécessité d'étendre son champ d'informations.

En effet ces questionnaires ne pouvaient être d'une très grande valeur pour le contrôle de la Commission. Ces listes ne faisaient dans la grande majorité des cas que poser des questions très générales, conçues en termes très larges et reproduisant, en leur donnant la forme interrogative, les dispositions générales des mandats particuliers.

Dès son deuxième rapport au Conseil, la Commission fit à ces questionnaires une nouvelle addition, relative aux maladies tropicales, et la transmitt au Conseil avec les explications suivantes :

« La Commission — explique son deuxième rapport, — après avoir pris conseil de la Section d'hygiène de la Société des Nations, a préparé à ce sujet un addendum à son questionnaire. Elle prie le Conseil de bien vouloir inviter les Puissances mandataires à ajouter à leurs rapports annuels destinés à être soumis à la Société, les réponses aux questions qu'elle propose d'ajouter au questionnaire déjà communiqué » ¹.

D'autre part, au cours de la seconde et de la troisième session, plusieurs membres de la Commission firent quelques observations au sujet des deux questionnaires et attiraient l'attention de la Commission sur diverses lacunes portant sur des points d'une importance évidente ². Tenant compte de ces observa-

(1) Voir P. V., II, p. 66 et 67.

(2) V. P. V., II, p. 63 et 64; III, p. 15, 258 à 260 et 286.

tions, la Commission a entrepris un travail délicat afin de modifier les deux premières listes, travail difficile consistant à concilier les obligations du contrôle avec la nécessité de ne pas provoquer la susceptibilité et la résistance des Puissances mandataires. Enfin, après plusieurs discussions qui se déroulèrent au cours de ses 3^e, 4^e, 5^e, 6^e et 9^e sessions et après avoir élaboré plusieurs avant-projets, elle put soumettre au Conseil sous forme d'un document annexé à son neuvième rapport une nouvelle proposition tendant à ajouter à ses listes précédentes des questions dont l'expérience avait montré la nécessité¹. Cette liste nouvelle était plus étendue que les deux premières, malgré tous les soins qu'apporta la Commission à maintenir cette extension dans les limites raisonnables. Sur ce dernier point le membre belge (M. Orts), rapporteur de la Commission en la matière, observa dans la IX^e session² que le projet eset déjà le résultat d'une compression : il en a été éliminé toutes les questions qui ne paraissaient pas indispensables parce qu'elles visaient des cas ou des situations qui ne se rencontrent que dans certains territoires. Les questions spéciales pourront être posées au représentant de l'administration intéressée. D'autres questions ont été groupées en une seule, libellée de façon à provoquer un exposé d'ensemble ».

Et ultérieurement il ajouta³ :

(1) P. V., III, p. 101, 161; IV, p. 149; V, 117-119; VI, p. 45-47; IX, 57.

(2) P. V. : IX, 46.

(3) Voir P. V., IX, p. 51.

« Il est de fait que les questions sont nombreuses. Elles s'élèvent à un total de 118. Cela tient à ce qu'il a fallu tenir compte, dans une certaine mesure, des divers amendements qui ont été suggérés au rapporteur. Chacun des membres, s'intéressant plus particulièrement à l'un ou l'autre point, était porté à multiplier les questions sur le sujet qui l'intéresse. En réalité, ce questionnaire, tout volumineux qu'il est, est le résultat d'un travail de compression et d'élimination. Comme il n'est pas nécessaire de répondre chaque année à chacune des questions et que, d'autre part, toutes doivent être traitées, au moins une fois, ces demandes n'impliquent pas des exigences nouvelles. En fait, les Puissances mandataires fournissent des renseignements sur chacun des points soulevés dans ce questionnaire ».

En effet, la liste du rapport Orts renferme un nombre accru de questions, mais des questions, ajoutées en grand nombre, avaient déjà été posées, oralement, à plusieurs reprises aux représentants des Mandataires, et d'autres n'appellent qu'une seule réponse, une fois pour toutes.

« En effet, dit M. Van Rees, Vice-président de la Commission ¹, la liste, bien loin de témoigner de quelque tendance ambitieuse, ne fait, en réalité, que grouper d'une façon systématique et dans une forme concrète les questions ayant une importance réelle pour l'examen de la Commission. Un certain nombre d'entre elles, étant passées sous silence dans les rap-

(1) VAN REES, op. cit., I : p. 106.

ports annuels, devaient inévitablement revenir périodiquement au cours des délibérations avec les délégués des mandataires ».

Ainsi on peut conclure que le but principal de la proposition était surtout de simplifier le travail de la Commission et de lui épargner une perte de temps au cours de ses discussions orales avec les représentants des mandataires.

« Il est certains points, a dit d'autre part M. Orts en rapportant à la Commission à sa séance du 31 octobre 1924, sur lesquels la Commission des mandats s'est fait une opinion précise, et la Puissance mandataire est appelée à répondre, d'une certaine manière, aux questions relatives à ces points. Ces points sont les questions concernant l'exercice du mandat. C'est ainsi que la Commission estime que les revenus du territoire sous mandat doivent être inscrits au budget du territoire et non pas versés au Trésor central de la Puissance mandataire. Des principes semblables ont été établis en ce qui concerne les domaines de l'Etat. La Commission des mandats s'attend à ce qu'une réponse à des questions de ce genre soit fournie dans un certain sens » ¹.

Cependant la Commission dut renoncer à son point de vue à ce sujet devant l'attitude des puissances mandataires et les questions de ce genre ont dû être éliminées ².

« Il existe » poursuit M. Orts « toutefois, une

(1) P. V., V : 118.

(2) P. V., VI : 46.

autre catégorie de questions. Les Puissances mandataires peuvent adopter deux systèmes d'administration dans l'exercice de leur mandat et, dans certains cas, la Commission ne doit pas paraître favoriser l'un ou l'autre système. Certains mandataires, par exemple, adoptent le principe de l'assimilation des institutions des territoires sous mandat aux institutions européennes. D'autres estiment que les indigènes doivent avoir la faculté de se développer librement, et que les institutions indigènes existantes doivent être, autant que possible, maintenues, sous réserve d'une modification et d'un développement progressifs. Certains Mandataires administrent leur territoire conformément au premier principe, et d'autres conformément au second, ou encore appliquent les deux principes dans les différentes parties du territoire qu'ils administrent. Le questionnaire ne doit pas indiquer les préférences de la Commission pour l'un ou l'autre principe. Ces questions ne sont posées que pour obtenir des renseignements ».

L'attitude de la Commission telle qu'elle a été exposée plus haut n'est nullement justifiée. En effet il y a dans le Mandat deux catégories d'obligations assumées par le mandataire en faveur des communautés ou des peuples sous Mandat : obligations de s'abstenir et obligations de faire. La seconde catégorie est la plus importante, puisqu'elle constitue la base de la politique que le mandataire doit suivre pour assurer les développements et le progrès des peuples mineurs dont il assume la charge. Il est de

toute importance, du point de vue d'un contrôle sérieux des obligations de cette nature, que la Commission sache quelle est la politique administrative suivie par le mandataire pour qu'elle puisse donner des avis sur son opportunité; l'assimilation des institutions des pays sous Mandat aux institutions européennes pourrait en effet devenir des plus dangereuses pour la vie nationale des peuples en question et pour la conservation de leurs génies propres. Il est d'ailleurs clair que l'information ne saurait être seulement le moyen qui doit lui permettre de formuler les appréciations justes sur l'activité administrative du mandataire. Dans tous les cas, on ne saurait accuser la Commission de manifester une tendance illégitime à s'immiscer dans la politique administrative du mandataire. Néanmoins, même conçue de la sorte, l'attitude de la Commission n'a pas été agréée par les mandataires. La Commission pressentant cet état d'esprit des mandataires, dont la collaboration est nécessaire à l'exercice du contrôle et ne voulant pas prendre une attitude inquisitoriale, évita d'intituler sa nouvelle proposition « questionnaire ». Après plusieurs délibérations¹ elle adopta le titre suivant :

« Liste des questions que la Commission permanente des mandats désirerait voir traiter dans les rapports annuels des Puissances mandataires ».

A cette liste, elle ajouta un préambule conçu dans les termes suivants :

(1) V. surtout P. V., VI, p. 46; IX, p. 51 et 128.

« Le document ci-joint remplace les anciens questionnaires pour les territoires sous mandat B et C. Il a été dressé dans le dessein de faciliter l'élaboration des rapports annuels qu'aux termes de l'article 22 du Pacte les Puissances mandataires doivent envoyer au Conseil sur les territoires dont elles ont la charge.

On y indique, sous forme de questions, les informations essentielles que la Commission permanente des mandats désire trouver dans les rapports annuels.

Sans demander que ces questions soient nécessairement reproduites dans les rapports, la Commission estime utile que ceux-ci soient établis suivant le cadre que constitue leur ensemble ».

Ainsi ce document ne concernait que les mandats B et C.

Telle est brièvement exposée l'évolution que le droit de s'informer a suivi au sein de la Commission en ce qui concerne le questionnaire. Elle a cherché à aménager les moindres susceptibilités des mandataires, c'est ce qui ressort nettement de la lecture de ses procès-verbaux. Renonçant à faire pleinement usage du droit d'examen, en d'autres termes du droit de s'informer, pourtant clairement établi par le Pacte, elle a trouvé plus opportun d'accepter la réglementation de ce droit par le Conseil et de procéder par des propositions à ce dernier. Elle a ainsi soumis la nouvelle liste de questions au Conseil, en l'annexant à son neuvième rapport, après y avoir consacré plusieurs sessions.

Cette liste fut mal accueillie par le Conseil. L'attitude prise par le Conseil dans cette question, notamment en ce qui concerne la demande de la Commission touchant l'opinion du Conseil sur l'audition, dans des cas exceptionnels, des auteurs des pétitions, illustre la restriction subie dans la pratique le droit d'examen de la Commission, lequel était pourtant très étendu à l'origine.

Au sujet de la liste des questions concernant les mandats B et C, les opinions émises au Conseil peuvent être résumées de la façon suivante.

M. Uden (Suède) dans le rapport sur les travaux de la Commission présenté au Conseil au cours de sa séance du 3 sept. 1926 fut le seul à soutenir le point de vue de la Commission et il s'exprima, au sujet de la liste de questions, dans les termes suivants :

« En vue de faciliter la préparation des rapports annuels des Puissances mandataires pour les territoires sous mandats B et C, le Conseil a approuvé, il y a cinq ans, un questionnaire qui avait été établi par la Commission et qui était destiné à indiquer un certain nombre de points sur lesquels elle désirait obtenir régulièrement des renseignements. Ce questionnaire a été, en règle générale, imprimé sous forme d'annexe aux rapports des Puissances mandataires, avec, en regard, les réponses aux différentes questions ou l'indication d'un renvoi aux pages mentionnés dans le questionnaire, et ils ont fait ressortir que de nombreuses répétitions résultaient du fait

qu'en règle générale, le rapport et les réponses au questionnaire avaient été établis séparément.

La Commission a donc préparé une liste de questions qu'elle désire voir traiter dans les rapports annuels et elle a suggéré que les rapports soient, à l'avenir, établis conformément au plan général de ce questionnaire révisé. Je suis persuadé que l'adoption de cette procédure qui sera, je l'espère, recommandée par le Conseil, entraînera des avantages pour tous les intéressés, et je pense que le Conseil désirera se joindre à moi pour exprimer sa haute appréciation des soins que la Commission, et notamment le rapporteur chargé de cette tâche délicate, ont apportés, au cours des deux dernières années, à la revision de ce document ».

Cet exposé de M. Uden montre une fois de plus les avantages des questionnaires et la modération de la Commission, en d'autres mots, sa volonté de rester dans les limites du contrôle politiquement possible. M. Uden s'inspirant des considérations qu'il venait de faire proposa au Conseil la résolution suivante :

« Le Conseil invite le Secrétaire général à transmettre des exemplaires de la liste des questions aux Puissances mandataires et à prier celles-ci d'examiner la demande de la Commission, aux termes de laquelle les rapports annuels devraient être établis conformément au plan général de ce questionnaire révisé ».

Voici quelle fut la réaction de la plus grande des Puissances mandataires, l'Empire Britannique, expri-

mée par Sir Austin Chamberlain, ministre des affaires étrangères de l'Angleterre, et par M. J. S. Smit, représentant de l'Union sud-africaine. Les procès-verbaux du Conseil reproduisent l'allocution de Sir Austin Chamberlain dans les termes suivants :

« La Commission a préparé un immense questionnaire auquel elle aimerait voir toutes les Puissances mandataires répondre dans leurs rapports annuels. C'est un questionnaire infiniment plus détaillé, infiniment plus inquisitorial que celui qui a jusqu'ici été en vigueur et qu'a sanctionné le Conseil; et, à son avis, le nouveau questionnaire soulève le problème de savoir quelles sont en réalité les situations respectives du Gouvernement mandataire dans un territoire sous mandat, de la Commission permanente, qui examine les rapports de ce gouvernement, et du Conseil, qui prend les mesures appropriées en sa qualité de tuteur aux termes du Pacte. Il a l'impression — et il sait que ce sentiment est partagé par d'autres membres de la Société ainsi que de l'Empire britannique, qui exercent une autorité mandataire — que la Commission manifeste un certain penchant à étendre son autorité, au point que ce ne serait plus la Puissance mandataire, mais la Commission des mandats, qui administrerait. Il a la conviction que telle n'est pas l'intention du Pacte. Il résulte clairement de ce document que les territoires en question doivent être placés sous la tutelle de nations développées et que celles-ci exerceront leur autorité sous le contrôle de la Société, celle-ci recevant à cet effet l'as-

sistance d'une Commission spéciale. Mais, si le représentant britannique comprend bien le Pacte, il n'est nullement question pour l'administration de ces territoires d'une autorité autre que le Gouvernement auquel a été attribué le mandat. A première vue, l'adoption d'un questionnaire aussi détaillé et aussi étendu lui semble soulever de grandes objections et il se permet de demander que ce questionnaire soit, avant toute décision du Conseil à ce sujet, soumis à l'examen des divers Gouvernements mandataires, qui seraient invités à présenter leurs observations ».

Le langage tenu en anglais par Sir A. Chamberlain nous paraît encore plus désobligeant pour la Commission. Ainsi le simple fait de poser des questions générales de cette nature à la Puissance mandataire est apparu au représentant britannique comme inquisitorial et lui a donné l'impression — « et il sait que ce sentiment est partagé par d'autres membres de la Société ainsi que de l'Empire britannique, qui exercent une autorité mandataire — que la Commission manifeste un certain penchant à étendre son autorité, au point que ce ne serait plus la Puissance mandataire, mais la Commission des mandats, qui administrerait ».

M. J. S. Smit pria instamment le Conseil « de ne pas négliger le fait que ce questionnaire très complet touche à des sujets qui, en réalité, ne concernent pas la Commission permanente des mandats ou qui constituent véritablement une enquête sur la politique de la Puissance mandataire dans son propre territoire ».

Se référant plus particulièrement à la question 54 (voir annexe), M. Smit ajouta :

« Le Conseil ne doit pas négliger le fait que les territoires sous mandat C forment partie intégrante du territoire de la Puissance mandataire... ».

C'est pourquoi, dit-il, il appuie énergiquement la proposition de Sir A. Chamberlain.

Les autres représentants des Puissances mandataires présents à la séance se sont associés d'une façon générale aux observations du délégué britannique et ils se sont bornés à faire quelques observations de détail sur la question brûlante de l'audition des pétitionnaires (voir ci-après).

Le Conseil adoptant la proposition de Sir A. Chamberlain, décida, le 4 septembre 1926, d'inviter le secrétaire général « à transmettre des exemplaires de la liste des questions aux Puissances mandataires en les priant de bien vouloir lui communiquer, si possible avant le 1^{er} décembre 1926, les observations qu'elles désireraient, le cas échéant, présenter à son sujet ».

Donnant suite à l'invitation du Conseil, les Puissances mandataires transmirent par écrit leurs avis à ce sujet. Ils se révélèrent tous, sauf ceux des gouvernements français et belge, nettement opposés à l'approbation de la liste de questions¹ :

La réponse française contenait le membre de phrase suivant : Le gouvernement français « ...n'ait

(1) Voir Journal Officiel décembre 1926, p. 16, 49 et 1648 en particulier.

pas d'objections de principe à formuler contre l'adoption du nouveau questionnaire... » ¹.

La réponse belge contenait la phrase particulièrement significative : « La Commission des mandats ne peut efficacement assister le Conseil dans sa mission de contrôle, qu'en recevant de celui-ci une grande liberté d'appréciation quant aux questions, qu'elle estime devoir poser aux Etats mandataires » ².

Le ton des réponses anglaise et japonaise était particulièrement tranchant, car ces Puissances détiennent des mandats C.

Ainsi, le Conseil n'a agi qu'après avoir consulté les mandataires sur lesquels il exerce son contrôle, et devant leur attitude défavorable, il décida le 10 décembre 1926 sur l'avis de son rapporteur, M. Van Karnebeek :

« De prier la Commission permanente des mandats, en présence des discussions qui ont eu lieu à ce sujet au cours des sessions du Conseil et de l'Assemblée au mois de septembre dernier, ainsi que des opinions exprimées dans les récentes communications des Puissances mandataires, d'examiner à nouveau la liste de questions pour l'établissement des rapports annuels pour les territoires sous mandats B et C » ³.

La liste retournée à la Commission, a été l'objet

(1) Journal Officiel, décembre 1926, p. 16, 49.

(2) Journal Officiel, décembre 1926, p. 1648.

(3) V. les procès-verbaux des séances des 21 et 24 septembre de la VI^e Commission de la septième Assemblée et la séance plénière de cette Assemblée du 25 septembre.

de délibérations au cours de sa 11^e session. Pour l'exposé complet des considérations développées au sein de la Commission, nous renvoyons aux procès-verbaux de cette session. La Commission en somme s'est sentie menacée dans son activité essentielle et même pour ainsi dire blessée dans son amour-propre. Il nous suffit ici de reproduire en partie l'exposé figurant à la page 2 de son rapport au Conseil en date du 6 juillet 1927 :

« 1. Conformément au vœu du Conseil, la Commission permanente des mandats a pris en considération les opinions exprimées, au sujet de la « Liste de questions » jointe à son rapport sur sa neuvième session, tant au cours des sessions du Conseil et de l'Assemblée du mois de septembre 1926 que dans les communications des Puissances mandataires.

2. Ainsi qu'il ressort des procès-verbaux de sa neuvième session et du préambule du document lui-même, la « Liste de questions » a été établie à l'intention des Puissances mandataires et dans le seul dessein de faciliter l'élaboration des rapports annuels que ces Puissances sont tenues de faire au Conseil, aux termes de l'article 22 du Pacte.

Dès lors, *il dépend entièrement des Puissances mandataires de faire usage ou de ne pas faire usage de la 2^e liste de questions* », suivant qu'elles partagent ou contestent l'opinion de la Commission quant à son utilité.

La Commission ne peut que s'en remettre au Conseil du soin d'apprécier l'opportunité que peut en-

core présenter, après ces éclaircissements, une recommandation quelconque aux Puissances mandataires au sujet de ce document.

3. Pour répondre à certaines observations que son initiative a provoquées, la Commission permanente des Mandats croit devoir faire observer qu'en dressant ladite liste, elle s'est attachée à n'y introduire que des questions qui ont déjà été traitées, soit dans l'un ou l'autre rapport des Puissances mandataires, soit oralement par les représentants accrédités de ces Puissances.

En établissant cette liste, la Commission ne s'est donc pas écartée de la méthode de travail, qu'avec l'approbation du Conseil et la collaboration active des Puissances mandataires, elle a constamment suivie depuis qu'elle fonctionne ».

Ainsi d'après la Commission il dépend entièrement des puissances mandataires de faire usage ou non de la liste de questions. Il ressort de la lecture des rapports annuels que les mandataires ont la faculté de ne pas donner des réponses complètes aux questions de la Commission, lesquelles pourtant sont très peu ambitieuses, surtout après que la Commission en a éliminé une partie (Voir ci-dessus).

On doit donc se demander quelle peut être l'efficacité d'un contrôle, si le contrôlé a la latitude de ne pas répondre aux questions posées.

En outre, la Commission ne peut « que s'en remettre au Conseil du soin d'apprécier l'opportunité

de faire des recommandations aux Puissances mandataires au sujet de la liste de questions ».

Ainsi deux faits ressortent nettement que nous avons déjà signalés ailleurs :

1) L'exercice du droit d'examen ou de s'informer de la Commission n'est plus laissé à la libre initiative de la Commission ainsi qu'il était prévu au Pacte.

2) Le Conseil juge l'opportunité de faire des recommandations aux mandataires.

Or l'opportunité et le droit sont choses bien différentes. L'opportunité étant une notion essentiellement politique, le caractère politique du contrôle se révèle à ce sujet. Le Conseil n'a pas encore pris une décision sur ce point, mais il est à prévoir qu'il maintiendra ses positions.

Aucun remaniement de la liste provisoire des questions concernant les rapports sur la Syrie et la Palestine n'a été envisagé.

Un questionnaire pour l'Irak fait défaut.

*

* *

Les textes des lois et des règlements.

Les mandats sur les territoires du Proche-Orient ainsi que les mandats sur le Tanganyika contiennent une disposition analogue en vertu de laquelle les mandataires sont tenus de joindre à leur « rapport annuel les textes de toutes les lois et de tous les rè-

glements administratifs promulgués pendant l'année ». Se basant sur cette disposition, la Commission avait cru devoir ajouter, à la fin des questionnaires élaborés en 1921 et 1922, la proposition suivante :

« La Commission permanente des Mandats serait reconnaissante aux Puissances mandataires de bien vouloir annexer à leurs rapports annuels le texte de toutes les décisions législatives et administratives prises au sujet de chaque territoire soumis à mandat au cours de l'année écoulée. »

Depuis lors, elle a dû attirer à plusieurs reprises l'attention du Conseil¹ sur l'utilité de sa proposition. Le Conseil décida le 29 août 1924 de prier les Puissances mandataires « de bien vouloir, à l'avenir, s'imposer comme règle d'insérer dans leur rapports, ou d'y joindre sous forme de publications, annexes, en douze exemplaires au moins, le texte complet de toutes les décisions d'ordre législatif ou administratif, d'une portée générale, adoptées au cours de l'exercice auquel se réfèrent leurs rapports » (Le 15 septembre 1925, le Conseil renouvela cette invitation en la modifiant dans ce sens que les textes désirés pourraient être transmis, soit en annexe des rapports, soit en recueil spécial). »

Cette décision est en elle-même significative. Elle aide à compléter le questionnaire et partant les rapports annuels.

Nous avons essayé d'expliquer la pratique des rapports annuels en analysant les questions des ques-

(1) Voir IV : 4, 7, VI : 3.

tionnaires, des textes de lois et des règlements administratifs. En effet, les rapports des mandataires sont établis en majeure partie dans le cadre des questionnaires. Leur volume s'est de plus en plus développé avec les demandes de renseignements complémentaires présentées par la Commission. Ces rapports contiennent des renseignements très intéressants sur les territoires sous mandat. Quant à l'activité du mandataire même, elle y est souvent décrite avec moins de précision.

Le rapport est soumis à la Commission. Il est étudié par les membres de la Commission en collaboration étroite avec les représentants accrédités de la Puissance mandataire.

Le Conseil de la Commission, élaboré par le Conseil, prévoit dans ses art. B-H, une collaboration étroite entre la Commission et les Puissances mandataires :

Droit des mandataires de collaborer aux travaux de la Commission et documentation officielle orale.

Les principes dont s'inspiraient le premier et le second rapports Hymans en ce qui concerne la composition de la Commission et la représentation en son sein des Puissances mandataires n'ont pas été écartés. Tout au contraire, le principe d'une collaboration étroite, dans la pratique du contrôle, entre les Puissances mandataires et la Commission a toujours été en faveur au sein du Conseil qui a eu à maintes reprises l'occasion de l'appliquer efficace-

ment. On aurait pu même en parler dans la seconde section relative à la composition de la Commission.

En effet, les rapports Hymans tendaient à associer aux travaux de la Commission les représentants officiels des Puissances mandataires. Envisagée sous cette forme, la collaboration n'aurait pas manqué de choquer une grande partie de l'opinion publique par ses apparences de partialité en faveur des Puissances mandataires. Le Conseil, nous l'avons vu, a fini par y renoncer, mais il a trouvé dans la pratique de la nomination des mandataires le moyen de réaliser indirectement le principe de la participation des mandataires aux travaux de la Commission.

Il s'agit ici d'une participation sous une autre forme, mais basée sur le même principe. En vertu des art. B-H de la Commission et l'art. 8 du règlement intérieur, la Commission doit travailler en commun avec les représentants accrédités des mandataires.

La participation des mandataires aux travaux de la Commission se présente sous deux formes :

A. Participation à l'examen des rapports annuels.

B. Participation à l'étude des questions générales.

Seule la première forme de participation nous intéresse dans cette section.

A. Participation à l'examen des rapports annuels.

Les articles B et C ci-dessus mentionnés de la Constitution stipulent :

« B) Les Puissances mandataires adresseront leur

rapport annuel prévu au paragraphe 7 de l'article 22 du Pacte à la Commission par les soins de Représentants dûment accrédités, capables de fournir les éclaircissements et les renseignements complémentaires que la Commission pourrait être amenée à leur demander.

C) La Commission étudiera chaque rapport en présence du Représentant accrédité de la Puissance mandataire dont il émane. Ce Représentant participera en toute liberté à la discussion de ce rapport. »

Il y a, aussi, d'une part l'obligation pour la Commission de procéder à l'examen du rapport du mandataire en présence des représentants des mandataires, lesquels participent en toute liberté à la discussion des rapports qui les concernent. Et il y a, d'autre part, pour le représentant du mandataire l'obligation de fournir au cours de la discussion l'information utile que les membres de la Commission peuvent lui demander. Il ressort d'une interprétation juridique des dispositions du Pacte que l'étendue du droit de contrôle de la S. D. N. doit être comprise au sens large et que partant les représentants du mandataire ne doivent rien cacher de l'information utile que la Commission peut avoir à leur demander. Si les représentants des Puissances mandataires n'ont pas toujours fourni toute l'information demandée et s'ils n'ont pas toujours eu envers la Commission une attitude de collaboration, la faute n'en incombe pas à la Commission qui avec une « extrême prudence » et tout le tact nécessaire

évite de toucher à des points sensibles pour les mandataires, et ce n'est pas davantage la faute des dispositions légales, qui ont reçu une interprétation très large.

Mais il est très difficile à un représentant britannique, par exemple, de ne pas défendre la politique de l'Etat qu'il représente, soit en s'abstenant de donner certaines informations, soit en développant sur telle ou telle activité de la Puissance mandataire des considérations qui la rendent en apparence compatible avec le Pacte. Cet état de fait apparaît à chaque séance de la Commission.

Les mandataires sont tous favorables à cette collaboration et ils ne s'y sont pas soustraits.

Malgré la prescription formelle de l'art. B. de la Constitution, le Gouvernement sud-africain détenteur d'un Mandat C., fit savoir, lors de la discussion de son premier rapport en 1922 qu'il ne désirerait pas être représenté à la Commission. Il y avait là une tendance à ignorer la Commission. Une motion de regret fut adoptée par la Commission et soulignée par le Rapporteur au Conseil, et le cas ne s'est pas reproduit depuis lors.

Après la clôture de la discussion, aux termes de l'art. D. de la Constitution :

« La Commission, hors la présence du Représentant de la Puissance mandataire, arrêtera les termes des observations destinées à être transmises au Conseil de la Société. »

Le membre de phrase « hors la présence de la

Puissance mandataire », fut ajouté à la demande de M. Schanzer, représentant de l'Italie, puissance n'ayant pas de mandat ¹.

Il semble que M. Schanzer, voulant assurer une plus grande liberté à la Commission et trouvant que les articles E. et F., cités ci-dessous, qui avaient été approuvés antérieurement (le 26 novembre 1920), donnaient déjà aux Mandataires l'assurance que le Rapport ne serait pas soumis au Conseil sans que les Puissances mandataires aient eu l'occasion d'en prendre connaissance et d'y ajouter leurs observations, et aient tenu à ce que le membre de phrase fût inclus dans l'art. D.

A la demande de Lord Balfour, représentant britannique, les articles E et G furent insérés dans la Constitution à la séance du 26 novembre du Conseil. Ils sont libellés comme suit :

E) « Les observations rédigées par la Commission sur chaque rapport seront communiquées au Représentant accrédité de la Puissance mandataire dont émane ce rapport. Ce Représentant pourra y joindre ses propres commentaires. »

G) « Lorsque le Conseil procédera à la publication des rapports des Puissances mandataires et des observations de la Commission permanente, il devra faire publier aussi les commentaires des Représentants accrédités des Puissances mandataires qui le demanderaient. »

L'art. F d'autre part, dispose :

(1) V. P. V. Conseil, 1^{er} décembre 1920.

F) « La Commission transmettra au Conseil les rapports des Puissances mandataires. Elle joindra à chaque rapport ses propres observations, ainsi que les commentaires du Représentant accrédité de la Puissance de qui le rapport émane, si ce Représentant le désire. »

Ainsi aux termes de cet article, les observations de la Puissance mandataire au sujet de la gestion seront transmises, le cas échéant au Conseil. Le Conseil recevra ainsi, d'une part un rapport de la Commission basé sur le rapport annuel de la Puissance mandataire, et, d'autre part, les nouvelles observations des représentants de cette Puissance, basées sur le rapport de la Commission. Cette pratique est des plus intéressantes. L'avis de la Commission, rédigé hors la présence du représentant du Mandataire, mais sur la base de l'information donnée par lui ou par son Gouvernement, n'est pas, aux yeux du Conseil, définitif, car le représentant du Mandataire peut en présenter de son côté un autre, sous forme d'observations concernant l'avis de la Commission. Le Conseil, encore une fois, ne désire pas agir sans avoir eu l'occasion d'entendre l'avis du Mandataire sous une forme ou sous une autre.

Les règles de la procédure à suivre ont été, en particulier prévues par la Constitution. Néanmoins, les trois premiers alinéas de l'art. 8 du Règlement intérieur ont reproduit, avec de légères modifications de forme, les articles ci-dessus mentionnés de la Constitution. En voici la teneur :

« Au cours des sessions ordinaires, la Commission procédera à l'examen particulier et à la discussion de chacun des rapports annuels par les Puissances mandataires. L'examen et la discussion de chaque rapport auront lieu en présence du représentant accrédité de la Puissance mandataire dont le rapport émane.

« Après cet examen, la Commission arrêtera les termes des observations destinées à être transmises au Conseil de la Société. Si la Commission n'est pas unanime, elle pourra présenter ses observations sous forme de rapports de majorité et de minorité. Ces observations seront, dans chaque cas, communiquées au représentant accrédité de la Puissance dont émane le rapport auquel elles ont trait. Ce représentant pourra y joindre ses propres commentaires.

« La Commission transmettra au Conseil les rapports des Puissances mandataires. Elle joindra à chaque rapport ses propres observations, ainsi que les commentaires du représentant accrédité de la Puissance de qui le rapport émane, si ce représentant le désire. »

Ils n'appellent aucune remarque spéciale.

Les avantages de la collaboration apparurent par la suite sous deux aspects. Elle facilita, d'une part, à la Commission l'examen du rapport et, d'autre part, elle donna aux Mandataires l'occasion de profiter de l'expérience coloniale des Membres de la Commission, et de défendre leur point de vue.

La Commission, encouragée par l'attitude favora-

ble des Mandataires a bénéficié de cette collaboration pour augmenter son information. A cet égard, elle a notamment profité de l'occasion de sa collaboration avec l'administrateur en personne de l'Union sud-africaine pour formuler dans son 4^e rapport au Conseil une recommandation conçue dans les termes suivants (en partie) :

« Grâce aux renseignements précis qu'a pu lui fournir M. Hofmeyer, en puisant dans sa connaissance approfondie des problèmes de l'administration et dans son expérience personnelle, la Commission a pu se faire une idée beaucoup plus précise de la situation du Sud-Ouest africain que celle qui s'est dégagée pour elle de la lecture des précédents rapports.

De plus, elle a pu établir avec l'administration du Sud-Ouest africain des relations personnelles essentiellement favorables à la collaboration effective qu'elle souhaite de voir s'établir toujours davantage entre les Gouvernements des Puissances mandataires et elle-même. La Commission a conscience d'avoir été ainsi mise en mesure de s'acquitter plus utilement de la tâche qui lui incombe aux termes mêmes du Pacte. Elle a l'honneur d'exprimer l'espoir qu'il lui sera, à l'avenir, de temps à autre, possible de profiter de la présence à ses débats des administrateurs responsables de la gestion de tous les mandats. Elle ne se dissimule pas les difficultés d'ordre géographique qui s'opposent à la prompte réalisation de ce vœu. Toutefois, en remerciant le Gouvernement de l'Union Sud-africaine et son éminent repré-

sentant, l'administrateur du Sud-Ouest africain, des efforts qu'ils ont bien voulu faire pour la renseigner complètement sur l'exercice de ce mandat, la Commission croit devoir exprimer, à l'intention du Conseil et des autres Puissances mandataires, le vœu que l'exemple donné cette année puisse peu à peu être suivi par les autres Gouvernements avec lesquels ses fonctions la mettent en rapport. »

Les représentants du Mandataire se sont constamment félicités de leur collaboration avec la Commission, ainsi qu'il ressort de la lecture de tous les procès-verbaux. Aussi la Commission décida-t-elle, dans sa séance du 29 août 1924 :

« D'attirer spécialement l'attention des autres Puissances mandataires sur les considérations que la mission de M. Hofmeyer auprès de la Commission des mandats lui a suggérées et l'espoir qu'il leur sera possible, dans les années à venir, de charger les fonctionnaires personnellement responsables de l'administration des territoires sous mandat de les représenter auprès de la Commission des mandats. »

Le résultat de cette invitation du Conseil apparut dès la cinquième session. En effet, au cours de cette session, sur 8 rapports que la Commission avait à examiner, cinq purent l'être en présence de fonctionnaires des Puissances mandataires qui exerçaient à cette époque leurs fonctions dans les pays sous mandat ou qui l'avaient fait dans le passé.

La Commission, encouragée, réitéra dans son cin-

quième rapport au Conseil la même recommandation dans les termes suivants :

« La Commission a eu l'occasion au cours de ses conférences avec toutes ces différentes personnalités, de se persuader à nouveau du très grand avantage qui résulte pour l'examen approfondi des rapports des Puissances mandataires, de la présence auprès d'elle d'administrateurs qui allient à leur expérience générale une connaissance fondée sur une expérience immédiate des conditions décrites dans ces rapports.

« Tout en se rendant parfaitement compte des difficultés insurmontables qui s'opposent à ce que toutes les Puissances mandataires délèguent chaque année auprès d'elle de hauts fonctionnaires coloniaux en activité, elle n'hésite pas à réitérer l'expression du vœu qu'elle a eu l'honneur de formuler à ce sujet dans son dernier rapport. »

Le Conseil, se rangeant aux vœux de la Commission, décida, le 10 décembre 1924, de les transmettre aux Puissances mandataires. Celles-ci ont continué depuis lors, dans la mesure jugée utile, d'assurer à la Commission la collaboration de personnalités responsables de l'administration des territoires en question ou étroitement liées à cette administration. On trouve les noms des représentants accrédités, avec la désignation de leurs fonctions, au commencement des procès-verbaux de chaque session.

La Commission, dans d'autres rapports, s'est efforcée de convaincre le Conseil de l'utilité de cette

collaboration. On lit, par exemple, dans son IX^e rapport le paragraphe suivant :

« La Commission tient à signaler au Conseil les efforts que les Puissances mandataires ont faits pour donner suite à la recommandation de la Commission, approuvée par le Conseil et l'Assemblée, de désigner, aussi souvent que les circonstances le permettraient, comme délégués auprès de la Commission, des fonctionnaires qui prennent une part directe à l'administration des territoires sous mandat. C'est ainsi qu'à cette session, cinq rapports sur huit ont été examinés en présence de hauts fonctionnaires que leur expérience personnelle a mis à même de fournir à la Commission des renseignements détaillés et précis sur la situation du territoire. »

Cela montre, en l'absence d'autres moyens efficaces d'information, l'importance attribuée par la Commission à cette source de renseignements. C'est pourquoi elle s'est attachée à l'améliorer, s'efforçant, en ce qui la concerne, d'assurer la liberté d'expression des représentants des Mandataires en n'admettant pas, à la discussion de leurs rapports des personnalités officielles étrangères à l'objet même de la discussion.

Considérant que cette mesure est d'application générale, elle l'avait déjà prise avant les recommandations du Conseil, mentionnées ci-dessus¹. Voilà comment cette ligne de conduite a été précisée par elle :

(1) Voir P. V., II : 10-12.

« La Commission admet comme principe général la règle suivante d'après laquelle, seuls les représentants des Puissances mandataires intéressées doivent être présents quand leur mandat vient à être discuté par la Commission. Toutefois, celle-ci se réserve éventuellement le droit de discuter la question de l'admission de représentants d'autres Puissances mandataires, étant entendu que ces représentants ne peuvent être admis qu'avec l'assentiment de la Puissance mandataire dont on discute le rapport » ¹.

En effet, cette mesure dénote encore une fois la prudence des membres de la Commission, car il est parfois très difficile d'obtenir d'un représentant du mandataire, en présence de ses collègues, des informations de nature à mettre ceux-ci au courant d'une situation délicate dans le territoire en question.

Elle montre, d'autre part, la répugnance des mandataires à exposer leur politique en plein jour.

Documentation officielle occasionnelle.

La documentation officielle dont nous nous proposons de parler maintenant est de nature occasionnelle, c'est-à-dire qu'elle n'est ni annuelle, ni régulière, comme c'est le cas de la documentation contenue dans les rapports annuels et ayant trait à ces rapports. C'est celle qui peut être recueillie notamment au cours d'une enquête que la Puissance mandataire entreprend pour ses propres besoins et qu'elle adresserait par la suite à la Commission, soit sponta-

(1) V. à titre d'exemple, P. V., IX, p. 32.

nément, soit sur l'invitation du Secrétariat et qui serait ainsi transmise d'office à la Commission. Citons, à titre d'exemple : le « Report of the East Africa Commission », « Report of the Education Conference » 1925; « Report of the Financial Mission » concernant l'Irak; « Report by the Hon. W. G. A. Ormsby-Gore on his visit to West Africa 1926 »; Report by Col. John Ainsworth », chargé par le Gouvernement australien de faire un rapport après avoir enquêté sur place sur le système administratif de la Nouvelle-Guinée. Ce dernier rapport a été l'objet de longues discussions au cours de la 6^e session de la Commission ¹.

Ces rapports, dit M. van Rees ² : « ont toujours été accueillis par la Commission avec une vive reconnaissance et se sont révélés pour elle d'une grande utilité ».

En effet, établi à l'usage du Gouvernement mandataire, un rapport de ce genre est toujours plus franc et plus conforme à la réalité des choses. La vérité n'y prend pas toujours la tournure diplomatique des rapports annuels des Mandataires.

La pratique d'envoyer des rapports de cette sorte à la Commission n'est pas très courante. La plupart des enquêtes faites par les Mandataires, telle que nous le démontre la pratique dans les pays dits sous mandat « A », concernant la politique suivie ou à suivre reste un secret gouvernemental du Mandataire en question.

(1) V. P. V., VI, p. 84.

(2) VAN REES, op. cit., I, p. 116.

D'autres documents officiels, qui sont aussi envoyés occasionnellement à la Commission, se composent de publications diverses, de tableaux statistiques, relatifs aux finances du territoire, à sa population, ou des cartes géographiques de différentes sortes, etc.

B. *Informations non-officielles.*

Les moyens non-officiels d'information, c'est-à-dire ceux n'émanant pas du mandataire, sont, par le fait de la réglementation du Conseil et de la pratique admise, d'importance tout à fait secondaire. Ils consistent en pétitions, mémoires, informations de toutes sortes présentés à la Commission par des représentants des peuples sous mandat, par des éléments de la population ou par des personnalités privées ayant des intérêts d'ordre moral ou matériel dans les territoires sous mandat.

Ces moyens d'information ont été réglementés soit par des stipulations expresses, soit par la pratique suivie en cette matière.

§ *Réglementation du droit de pétition.*

Le droit de pétition des habitants des territoires sous mandat ou des personnes justifiant d'un intérêt moral ou matériel dans le territoire doit être examiné à un double point de vue :

Au point de vue des habitants eux-mêmes, il paraît tout naturel, juste et logique que ceux qui se trouvent soumis à une gestion entreprise au nom de la S. d. N. aient le droit de porter leurs doléances à

la connaissance des organes de celle-ci. C'est pour eux le seul recours possible contre les injustices d'une administration qu'ils se voient imposée. La protection de la S. D. N. cesserait d'avoir un sens admissible si ces peuples dits mineurs n'avaient pas le droit de se plaindre devant elle.

Au point de vue du régime de contrôle, l'exercice de ce droit est d'une importance exceptionnelle, car il est susceptible de fournir à la Commission des renseignements utiles et nécessaires, de plus en plus indispensables avec l'augmentation de l'information qu'elle reçoit de source officielle, c'est-à-dire du mandataire. Le droit de pétition est le moyen le plus efficace pour permettre à la Commission de compléter son information et d'estimer à sa juste valeur l'information donnée par ceux-là même qu'elle a la mission de contrôler. D'autre part, le droit de pétition a été reconnu de tout temps sous une forme ou sous une autre, et il a existé même sous les régimes les plus oppressifs.

Aussi les auteurs du Pacte, sensibles à ces raisons, en prévoyant l'étendue du droit d'examen de la Commission et de celui de donner des avis, ont-ils implicitement reconnu, nous semble-t-il, le droit pour elle de recourir à ce moyen d'information, comme à tout autre.

Mais le contrôle de la S. D. N. en pratique est imprégné dans tous ses aspects de considérations d'opportunité politique. Il ne s'agit pas d'appliquer le droit tout court. « L'extrême prudence » conçue

comme un principe de contrôle, est apparue dès la première tentative d'organisation du régime du contrôle, dans le premier rapport Hymans. Dès lors, les règles de prudence ont été multipliées par la Commission et intégrées par elle à la Constitution ou au Règlement intérieur de la Commission, de même que dans la réglementation de ses moyens d'information émanant de sources non-officielles.

Le droit de pétition, dont l'exercice aurait dû être libre, a été également réglementé. La procédure établie à cet effet, ainsi que la pratique suivie par la Commission ont, autant que les circonstances régnant dans les territoires sous mandat, contribué à établir entre la S. D. N. et les peuples placés sous sa tutelle, une cloison étanche à travers laquelle ne peuvent filtrer que de maigres lumières.

La question de la « recevabilité des pétitions », s'est posée au sein de la Commission dès sa première session. Elle n'a pas cessé dès lors de s'en occuper sous une forme ou sous une autre.

La Commission, au cours de cette première session, avait été saisie d'une intervention écrite concernant l'application du Mandat¹, émanant de source privée.

Embarrassée et hésitante, la Commission écouta M. W. Rappard, alors directeur de la Section des Mandats qui observa :

« La Commission ne peut pas négliger entièrement une source d'informations qui peut lui être utile; d'autre part, elle ne doit pas encourager la calomnie

(1) P. V., I, p. 28.

et elle ne doit pas non plus oublier qu'elle ne dispose d'aucun pouvoir d'enquête sur les faits qui lui seraient signalés » ¹.

A vrai dire, cette intervention écrite n'avait rien de calomnieux. Elle exposait des faits que la Commission était libre d'admettre ou d'écarter, mais dont elle ne pouvait, sans manquer à son devoir, refuser de prendre connaissance.

En outre, la question de la compétence de la Commission s'est trouvée du même coup posée. M Rap-pard remarqua à ce sujet :

« Les attributions de la Commission ont été bien définies; elle doit examiner les rapports et fournir des avis au Conseil; ne sortirait-elle pas de ces attributions en recevant des pétitions et en les discutant ? D'un autre côté, certains de ces documents peuvent être utiles dans les avis mêmes de la Commission au Conseil. »

« Ces observations démontrent bien le souci qui, dès le début de ses travaux, anima la Commission de ne pas sortir de son rôle et, d'autre part, d'éviter ce qui pourrait nuire à l'autorité et au prestige des Puissances mandataires » ².

Ainsi, d'après M. Van Rees, la Commission avait obéi à cette séance à deux considérations : 1) de ne pas sortir de son rôle; 2) d'éviter tout ce qui pourrait nuire à l'autorité et au prestige du mandataire. Or, le rôle de la Commission et le droit de la Commission ne sont pas du tout la même chose, car son rôle

(1) P. V., I, p. 28.

(2) VAN REES, op. cit., I, 94.

est en grande partie déterminé au détriment de son droit par les considérations politiques qui en influencent la pratique.

Ici c'est l'homme politique qui parle, car la Commission savait par avance qu'il lui fallait tenir compte au plus haut degré de l'attitude que les mandataires pouvaient prendre à l'égard d'une question donnée.

M. Rappard, tout en s'inspirant, semble-t-il, des mêmes considérations a toutefois donné à sa remarque une forme plus juridique en se demandant si la Commission « ne sortirait pas de ses attributions (celles définies par le Pacte) en recevant des pétitions et en les discutant ».

Or, le Pacte oblige le mandataire à envoyer un rapport annuel au Conseil. Cette obligation du mandataire ne comporte pas l'obligation pour la Commission de borner sa documentation à ce qui est écrit dans ce rapport, car elle doit vérifier par tous les moyens les affirmations des rapports, et, d'autre part, compléter son information pour pouvoir formuler ses avis.

Pressentant l'attitude plutôt favorable à la liberté de pétitions de l'Assemblée et de la Commission, la Grande-Bretagne, principale Puissance mandataire, a pris les devants en présentant au mois de juillet 1922, immédiatement après la ratification des Mandats A et B, un projet de réglementation rigide, du droit de pétition. Ce projet a fait l'objet de plusieurs

discussions à la Commission permanente des Mandats et à l'Assemblée.

M. Bellegarde (Haïti), parlant à la troisième Assemblée a dit¹ :

« Le droit de pétition est essentiel, c'est la garantie la plus sérieuse que nous puissions donner aux populations sous mandat, pour leur permettre de faire connaître leurs doléances à la S. D. N. » et il s'est élevé contre la procédure consistant à envoyer les pétitions par l'entremise des Puissances mandataires, en faisant ressortir la situation délicate qui pouvait en résulter. L'Assemblée n'a pas manqué, par son attitude, de soutenir indirectement la Commission. (Voir ci-dessus, chapitre II, section 2).

Après avoir été l'objet de diverses propositions d'amendement, émanant soit de l'Assemblée, soit de la Commission, le projet anglais fut modifié et confirmé définitivement par le Conseil, le 31 janvier 1922², sous le titre « Procédure à suivre en matière de pétitions relatives aux habitants des territoires sous mandat ».

Cette procédure renferme les règles suivantes :

« 1. Toutes les pétitions adressées à la Société des Nations par des communautés ou des éléments de la population des territoires sous mandat seraient transmises au secrétariat de la Société des Nations par l'intermédiaire du Gouvernement mandataire intéressé. Ce dernier joindrait aux pétitions les observations qu'il jugerait convenables.

(1) V. P. V., I, p. 156.

(2) V. P. V. Conseil des 24 et 31 janvier 1923.

« 2. Toute pétition émanant de ces habitants qui serait reçue par le secrétariat de la Société des Nations par une voie autre que celle du Gouvernement mandataire intéressé serait retournée aux signataires, avec prière de la présenter à nouveau en se conformant à la procédure spécifiée ci-dessus.

« 3. Toute pétition relative aux habitants des territoires sous mandat reçue par la Société des Nations d'une source autre que celle de ses habitants eux-mêmes serait communiquée au président de la Commission permanente des Mandats. Ce dernier serait chargé de faire le départ entre celles qui, par la nature de leur contenu, ou l'autorité ou le désintéressement de leurs auteurs, seraient dignes de retenir l'attention, et les autres manifestement insignifiantes. Les premières seraient communiquées au Gouvernement de la Puissance mandataire, qui serait invitée à formuler ses observations dans un délai de six mois au maximum, si elle le jugeait utile. Les secondes seraient l'objet d'un rapport du président à la Commission.

« 4. Toutes les pétitions transmises à la Société des Nations par la procédure indiquée seraient, avec les observations des Puissances mandataires, groupées et réservées jusqu'à la première réunion de la Commission permanente des Mandats.

« 5. Cette Commission, après avoir délibéré des pétitions qui lui seraient parvenues avec les commentaires de la Puissance mandataire, ferait le départ entre celles qui, le cas échéant, pourraient être

communiquées au Conseil et aux membres de la Société et les autres. Le procès-verbal de la réunion à laquelle elles auraient été discutées serait joint à ces communications. »

Ainsi, la procédure, en matière de pétition, distingue nettement entre : a) les pétitions émanant « des communautés ou des éléments de la population des territoires sous mandat » et b) celles qui parviennent à la Société d'autres sources. Elle autorise, en ce qui concerne la seconde catégorie, le Président et, en ce qui concerne toutes autres pétitions, la Commission à faire le départ entre celles qui méritent d'être retenues et « les autres. »

En vue de l'exécution de cette dernière clause de l'art. 3, la Commission adopta, à l'intention de son président, les règles suivantes, dans sa 7^e session :

« Seront considérées par le président comme irrecevables, les pétitions qui :

a) Contiennent des plaintes incompatibles avec les dispositions du Pacte ou des mandats;

b) Sont anonymes;

c) Ne font que reproduire, quant au fond, une pétition récemment communiquée à la Puissance mandataire et ne contiennent aucun nouveau renseignement important. »

La Commission décida en outre qu'il n'y avait pas lieu d'adopter de règle spéciale sur la recevabilité de pétitions contenant des expressions inconvenantes ou des violences de langage et a laissé pour ce cas toute liberté d'appréciation à son président.

Reste à savoir comment le président et la Commission ont compris l'interprétation de ces termes.

On trouve certaines pétitions dont quelques phrases ont été oblitérées. Il apparaît, à lire quelques-unes de ces pétitions que la Commission, fidèle à son principe d'éviter de nuire directement ou indirectement au prestige du mandataire par l'emploi d'expressions inconvenantes à l'égard de ses organes, a étendu la notion de violence de langage et d'expressions inconvenantes, en plus de ce qu'on entend d'habitude par ces termes, à toutes les expressions particulièrement désobligeantes à l'égard des mandataires¹.

En ce qui concerne les pétitions visées par le § 4 du règlement sur les pétitions et qui devraient être soumises à la Commission, il appartient à celle-ci, en vertu du § 5, de faire le départ entre celles qui, le cas échéant, « pourraient être communiquées au Conseil et aux membres de la Société » et « les autres ».

A ces autres pétitions, la Commission décida² d'appliquer les règles précédemment établies pour celles qui sont soumises à son président.

La Commission avait déjà pris antérieurement dans sa VI^e session une décision de nature à régler la recevabilité de certaines pétitions. La Commission, considérant qu'elle n'a pas à se substituer aux tribunaux, ni à s'ériger en Cour d'appel pour les décisions des tribunaux des territoires sous mandat, décida que serait considérée irrecevable toute péti-

(1) V. à titre d'exemple P. V., VI, VIII, X sur pétitions.

(2) P. V., VII : p. 134.

tion portant devant elle un litige dont les tribunaux ont à connaître ou au sujet duquel ils se sont déjà prononcés¹.

La Commission, après avoir énoncé ce principe, lui a ajouté les modalités suivantes :

« a) Si un pétitionnaire proteste contre un acte de la Puissance mandataire contre lequel il ne peut avoir recours aux tribunaux; dans ce cas, la Commission aurait à apprécier si cet acte est conforme ou non aux termes de l'article 22 du Pacte et du mandat intéressé.

« b) Si un pétitionnaire, débouté à l'occasion d'un procès, fait appel à la Commission pour savoir : non pas si le tribunal qui lui donna tort a justement interprété la législation de la Puissance mandataire, mais si cette législation elle-même est conforme aux principes du Pacte et du mandat.

« c) Si, sur un point donné, les principes du Pacte et du mandat appellent une réglementation juridique, et si l'absence d'une telle réglementation avait pour conséquence de priver un pétitionnaire du bénéfice des droits qu'il pourrait légitimement revendiquer aux termes du Pacte ou du mandat. »

Voilà, sommairement décrite, l'histoire de la réglementation du droit de pétition.

Cette réglementation appelle plusieurs remarques.

1) Il semble résulter que de la liberté laissée à la Commission ou à son président de faire le départ entre les pétitions dignes de retenir son attention ou

(1) P. V., V : 96-97, VI : 169.

d'être communiquées au Conseil et aux membres de la Société et « les autres », que la Commission s'est vu restituer, à notre avis, une partie de son droit d'agir, dans la limite de sa compétence, *motu proprio*. Cette faculté qui lui a été reconnue a suscité quelques remarques, soit de la part des membres du Conseil, soit de la part des membres de la Commission.

Lorsque la question de reconnaître cette faculté à la Commission fut posée au sein du Conseil, son rapporteur, M. Salandra¹, faisant allusion à certains amendements suggérés par un membre de la Commission au projet anglais initial, fit observer entre autres : que ces amendements, tendant à sauvegarder à la Commission le caractère d'organe consultatif, lui refusaient le triage des pétitions, vu qu'en effet tout triage constitue un acte d'ordre *exécutif*. La remarque du rapporteur n'a pas eu de suite au Conseil.

De cette faculté de triage, M. van Rees, vice-président de la Commission, a parlé dans son livre, les Mandats Internationaux, dans une section spéciale qui a pour titre « La tâche particulière de la Commission en matière de pétitions » ; il y est dit, p. 96, « qu'en matière de pétitions, la Commission ainsi que son président, agissant de leur proche chef, exercent un pouvoir exécutif. »

Il nous semble qu'il serait exagéré de voir dans cette compétence de la Commission, parce qu'elle

(1) Séances des 29 et 31 janvier 1923.

agit de son propre chef, comme l'exercice d'un pouvoir exécutif. Elle ne prend ce caractère que par le contraste qui apparaît entre la liberté laissée dans ce cas à la Commission par le Conseil et la réglementation très rigide de son activité dans tous les autres cas.

Le caractère consultatif de la Commission se trouve, du fait de cette compétence, confirmé plutôt que modifié car, en principe, l'activité de la Commission ne dépend pas du Conseil; étant d'une part, un organe constitutionnel, la Commission est indépendante et elle peut, de droit, agir de son propre chef, et prendre des décisions de sa propre initiative en vue de remplir sa tâche. Mais, étant d'autre part, un organe consultatif, ses décisions n'ont pas force exécutoire à l'égard des autres organes de la S. D. N. et des mandataires, mais dans les limites de sa compétence elle doit être régie par des décisions prises de son propre chef. En d'autres termes, la Commission est consultative vis-à-vis du Conseil, mais vu son indépendance, elle ne l'est pas vis-à-vis d'elle-même. Il s'ensuit que toutes questions concernant sa procédure ou de la pratique de son droit d'examen et de s'informer est du domaine où la Commission peut prendre librement des décisions, afin de pouvoir remplir utilement sa tâche consultative. Soutenir le contraire, serait admettre avec M. van Rees, vice-président de la Commission, que la Commission est un instrument du Conseil » ¹, ce qui n'est pas vrai en droit, mais tend à l'être en fait.

(1) VAN REES, *op. cit.*, I : 120.

Admettre sur ce point l'opinion de M. van Rees, ce serait reconnaître que la Commission exerce également un pouvoir exécutif en précisant son ordre du jour, en désignant un rapporteur, en décidant qu'une séance sera publique, ou dans toute autre décision de cette nature; car toutes ces questions, bien que très différentes, par leur importance des pouvoirs que la Commission possède en matière de pétitions, ont néanmoins la même nature juridique.

Le Conseil lui-même n'a d'ailleurs pas complètement empiété sur le droit de la Commission, car sa constitution *élaborée* par le Conseil lui reconnaît néanmoins le droit d'établir elle-même son règlement intérieur sous réserve de *l'approbation* du Conseil. Ainsi le Conseil élabore sa constitution et la modifie comme il le juge opportun, mais il ne fait qu'approuver le règlement élaboré par la Commission.

Or, « élaboré » et « approuvé » ne sont pas en théorie la même chose, car la Commission pourrait à la rigueur s'obstiner dans une pratique que le Conseil n'approuverait pas, tandis que sa constitution est à la base même de sa composition de son existence.

2) Il résulte de la réglementation établie par le Conseil et complétée par la Commission elle-même, que les pétitions émanant des communautés ou des éléments de la population des territoires sous mandat et transmises à la S. d. N. pour être soumises à la Commission, doivent nécessairement passer par l'in-

« *pour des raisons d'ordre essentiellement politique* » ¹ au point de vue de leur collègue britannique, le Conseil décida, dans sa séance du 4 septembre 1926, de charger le Secrétaire Général « de prier les Puissances mandataires de bien vouloir lui faire connaître leurs vues au sujet de la question soulevée par la Commission permanente des mandats dans son rapport, d'entendre dans certains cas les pétitionnaires ».

Dans leurs réponses au Conseil, les Puissances mandataires se déclarèrent unanimement opposées à toute audition des pétitionnaires. Leur point de vue est résumé dans le rapport présenté au Conseil par M. Doude van Troostwyk et où celui-ci dit :

« J'estime que mes collègues reconnaîtront le bien-fondé de beaucoup des objections que les Puissances mandataires ont fait valoir dans leurs réponses. La procédure concernant les pétitions a été établie par le Conseil pour donner à la Commission un moyen supplémentaire de se procurer des renseignements sur les conditions existant dans les territoires sous mandat et de lui permettre ainsi d'accomplir d'une façon encore plus satisfaisante la tâche qui lui a été confiée aux termes du Pacte et qui consiste à donner au Conseil son avis sur toute question relative à l'exécution des mandats. Il importe que la Commission ait à sa disposition tous les moyens convenables qui lui permettront d'obtenir ces renseignements. Toutefois, il ne serait pas opportun de poursuivre ce

(1) VAN REES, op. cit., I : 120.

but par des moyens qui risqueraient de modifier le caractère même de la Commission. Cette Commission, comme on l'a fait remarquer à juste titre, n'a pas et ne doit pas avoir le caractère d'un tribunal dans les cas de différends entre des pétitionnaires privés et les Puissances mandataires. Si la Commission désire des renseignements complémentaires sur des points particuliers d'une pétition, elle pourra s'adresser à la Puissance mandataire qui sans doute ne manquera pas de satisfaire à cette demande. Si, dans un cas spécial, les faits montraient qu'il serait impossible d'obtenir par ce moyen tous les renseignements nécessaires, le Conseil pourrait, ainsi que le Gouvernement belge l'a signalé dans sa réponse, décider de la procédure exceptionnelle qui paraîtrait justifiée et nécessaire dans les circonstances particulières. La collaboration si étroite et si fructueuse cependant qui, jusqu'à présent, a heureusement existé entre la Commission et les Puissances mandataires est la meilleure garantie que ces cas resteront tout à fait exceptionnels, et il ne serait pas opportun d'insérer dans le règlement concernant les pétitions des prescriptions générales visant cette éventualité ».

Le Conseil, donnant suite aux considérations développées par les mandataires, prit au cours de sa séance du 7 mars 1927 sans discussion, la résolution suivante :

« Le Conseil, ayant pris connaissance des réponses des Puissances mandataires au sujet de l'audition, dans certains cas de pétitionnaires par la Commis-

matière de pétition, dès qu'on prétend se plaindre devant la conscience internationale de l'administration mandataire, les Hauts Commissaires ou les fonctionnaires qui la dirigent deviennent particulièrement irritables, eux qui ont tous les pouvoirs en mains. On peut citer plusieurs précédents dans les pays sous mandat, de nature à confirmer la remarque que nous venons de faire. En effet, il est toujours dangereux, pour qui que ce soit, de se dresser, sous une forme ou sous une autre, contre l'autorité du Haut Commissaire.

Ici se révèle encore une fois l'importance fondamentale que prend dans les cas des mandats A, la définition à donner, d'après le § 4 de l'art. 22 du degré de contrôle de l'autorité ou de l'administration du mandataire. En effet, ces pays n'ont pas bénéficié dans le Pacte de garanties spéciales, autres que la reconnaissance de leur autonomie et ils ont été relégués en fait, en vertu des mandats particuliers, à l'état de Mandats B.

Il ressort de ces considérations que la règle établie par la Commission pour la recevabilité des pétitions et, en vertu de laquelle celles-ci ne doivent pas être anonymes, présente beaucoup d'inconvénients.

En effet, si la Commission elle-même doit toujours témoigner d'une extrême prudence à l'égard des mandataires, elle aurait dû comprendre qu'un individu isolé doit accomplir un grand effort moral pour risquer, par une pétition, de se dresser contre l'autorité du mandataire. A notre avis, on aurait dû, à

cet égard, établir une différence : a) Les pétitions adressées au nom d'une communauté ou d'un élément de la population des territoires sous mandat doivent être nécessairement signées. b) Quant aux pétitions provenant d'individus, agissant en leur qualité personnelle, il serait plus opportun que la Commission examinât les faits qui la concernent sans s'inquiéter des personnes dont elle émane. Il est entendu, dans ce cas, que la Commission pourra accorder plus de valeur à une pétition signée qu'à une pétition anonyme.

3) *Ce qu'il faut entendre par « pétition »* : Il s'agit avant tout des pétitions envoyées à la Société des Nations et non de pétitions envoyées à la Puissance mandataire elle-même. D'autre part, le règlement de procédure n'ayant pas défini ce qu'il entendait par pétition, la Commission estima qu'il fallait considérer¹, comme pétitions non seulement les pétitions proprement dites, mais toutes requêtes ou demandes adressées à la Société des Nations.

Après cette cinquième session, la même question fut soulevée de nouveau à l'occasion d'un cas d'espèce; la Commission s'exprima ici encore dans le même sens² en entendant par pétitions tout document, télégramme, mémorandum, etc., émanant du pétitionnaire. En d'autres termes, on a entendu par pétition toute information émanant des communautés sous mandat, des éléments de la population du

(1) P. V., V, 116.

(2) P. V., VII, 129-130.

à son 9^e rapport une note rédigée par M. Rappard à la demande de ses collègues, et qui contient une suggestion à ce sujet. Voici les passages importants :

« Pour apaiser les scrupules de conscience qu'ont pu éprouver certains de ses membres et pour concilier le devoir d'impartialité qui leur incombe avec leur très vif désir d'éviter la multiplication des pétitions, la Commission pourrait soumettre à l'examen du Conseil la suggestion suivante :

« Les règles actuellement en vigueur seraient intégralement maintenues. Si, cependant, la procédure ayant suivi son cours normal, n'avait pas permis à la Commission de se faire, sur les mérites d'une pétition, une opinion plus nette, certaine et définitive, et si les pétitionnaires informés des conclusions auxquelles elle aurait abouti, revenaient à la charge en sollicitant le privilège d'être entendus par elle, la Commission pourrait délibérer au sujet de cette nouvelle requête. Il serait entendu que la seconde pétition devrait parvenir à la Commission par la même voie que la première et qu'elle ne serait prise en considération par elle qu'après que la Puissance mandataire ait eu toute possibilité de faire connaître son avis sur cette requête.

« Dans ce cas, la Commission, après un nouvel examen approfondi de cette demande motivée, pourrait décider de la suite qu'il conviendrait de lui donner. Si elle estimait qu'une audition des pétitionnaires serait vraiment de nature à éclaircir une situation qui, sans elle, demeurerait obscure, elle pour-

rait décider d'entendre les pétitionnaires. La Puissance mandataire serait informée de ses décisions en temps utile pour permettre à son représentant accrédité, si elle devait le juger opportun d'assister à l'audition des pétitionnaires. Il serait entendu que la Commission s'interdirait absolument toute entrevue officielle avec ces derniers hors de la présence du représentant accrédité de la Puissance mandataire, sans s'être assurée, au préalable, que celle-ci préfère ne pas être représentée.

Il serait évidemment entendu, de plus, que la procédure nouvelle ne pourrait s'appliquer à des pétitions jugées recevables, au terme des règles actuellement en vigueur. Toutes doléances et récriminations relatives à des questions étrangères à l'exécution des mandats dont les termes ont été arrêtés par le Conseil lui-même seraient d'emblée écartées.

Si délicat que soit l'objet de la présente suggestion et si rare que serait nécessairement — et fort heureusement — les recours à la procédure nouvelle proposée, son adoption pourrait peut-être, dans certaines occurrences exceptionnelles avoir pour effet de dissiper des malentendus regrettables. Ainsi, loin de rendre plus difficile la tâche de Puissance mandataire, la procédure proposée pourrait même, le cas échéant, la faciliter ».

L'attitude du Conseil.

M. Uden, rapporteur, conclut son rapport présenté

un autre document une pétition déterminée, il y aurait avantage à ce qu'elle voulut bien l'indiquer. »

Le Conseil donna suite à cette recommandation par une résolution approuvée dans sa Séance du 9 décembre 1925.

5) Avis de la Commission.

« La Commission dit M. Van Rees, vice-président ¹ est tenue de fonder son opinion sur les pétitions qui lui sont soumises en se basant sur les observations des Puissances mandataires et sur les renseignements complémentaires fournis par les représentants accrédités de ces dernières. C'est avec le concours de ces représentants que les doléances et les allégations des pétitionnaires sont en général examinées au cours des séances, après avoir fait l'objet d'une étude spéciale de la part d'un des membres de la Commission désignée à cet effet comme rapporteur. »

Il est donc compréhensible que la Commission insiste d'une part pour que le commentaire de la Puissance mandataire soit complet et qu'elle recherche d'autre part les moyens de la compléter. Les observations des mandataires n'étaient pas d'habitude assez détaillées. D'autres fois, la Commission n'a pas paru très convaincue par les explications du mandataire au sujet des faits allégués. A l'occasion d'une pétition des plus significatives émanant du Comité exécutif du Congrès arabe de Palestine, la Commission ne se trouvait pas en mesure de formuler un avis définitif sur beaucoup de points de nature fon-

(1) VAN REES, op. cit., I, p. 100.

damentale. Elle a même douté qu'il fût possible de formuler à leur sujet une recommandation utile au Conseil sur la seule base du document écrit fût-ce en l'examinant avec la collaboration du représentant accrédité de l'Angleterre. La Commission s'est trouvée obligée comme son VII^e rapport l'indique à la page 10 de surseoir à ses décisions définitives dans cette question. Or cette pétition du Congrès arabe de Palestine contenait des informations relatives aux différents aspects de la gestion mandataire, informations caractérisées par leur importance ainsi que par leur précision. La nécessité où la Commission était de ne pas formuler un avis utile n'en est ici que plus significative.

Comment le Conseil a-t-il envisagé la question dans ce cas d'espèce ? Écoutons son rapporteur en la matière « dans une affaire de ce genre, dit M. Unden, Rapporteur, comme dans un grand nombre d'autres, la Commission ne peut agir, bien entendu, que dans certaines limites. C'est là un fait reconnu par le Conseil qui, j'en suis convaincu, désirera, dans les circonstances indiquées, *demandeur seulement* à la Commission de formuler *le meilleur jugement qu'il lui serait possible de fonder sur les renseignements mis à sa disposition.* » ¹

Ainsi le Conseil ne demande à la Commission que de formuler le meilleur jugement possible, même là où la Commission, à cause de la réglementation rigide de son droit de s'informer, ne peut se faire un

(1) P. V. C^{on} Séance du 9 décembre 1925.

mites des pouvoirs qui lui avaient été conférés, ou bien doit-il examiner aussi si la Puissance mandataire a fait un bon usage de ses pouvoirs et si son administration a été conforme aux intérêts de la population indigène ? » M. Hymans répondit que « L'interprétation la plus large paraît devoir être adoptée ».

En effet, il n'y a pas de doute, aux termes de ce rapport que la S. D. N. doit examiner, non seulement si la Puissance mandataire n'a pas outrepassé les limites de son autorité, mais encore si elle a rempli ses obligations positives, en faisant « un bon usage de son autorité, qui ne lui a été conférée que pour lui permettre d'assurer le bien-être moral et matériel des populations sous mandat.

Or, comment le Gouvernement britannique pourrait-il vouloir que la S. D. N. exerce effectivement un tel contrôle, s'il lui refuse le droit de connaître « les détails » de l'administration ? Et où commencent, d'autre part « les détails » et que faut-il entendre par « manière générale » ? Et en quoi consiste le droit d'examiner les rapports annuels et de donner des avis au Conseil, sinon de s'informer ? Et comment le Gouvernement britannique peut-il dire qu'il « est inutile à l'objet du mandat » que la Commission puisse s'informer ? Qu'est-ce donc que « l'objet du mandat » ainsi entendu par le Gouvernement britannique ? Et que signifient enfin les termes de quelques mandats et les décisions du Conseil votées également par l'Angleterre que la réponse britan-

nique passe sous silence, sinon que la S. D. N. doit contrôler l'activité du mandataire. Comment peut-on dire que ce contrôle sera « inconciliable » avec les principes établis par M. Hymans et acceptés par le Conseil ? Que serait donc un contrôle ainsi compris, sinon un contrôle de façade, capable seulement d'induire en erreur une partie de l'opinion publique ?

2) En outre, le Gouvernement britannique estime que l'audition des pétitionnaires est une « application illégitime et dangereuse de la théorie » selon laquelle les pétitionnaires doivent avoir la possibilité d'expliquer leurs griefs. Mais en quoi est-il illégitime ? Et pourquoi est-il dangereux, du moment que le droit de pétition est réglementé de la sorte et du moment que la Commission ne fait que donner des avis ? Ne semble-t-il pas ici que le mandataire craigne les conséquences de la publicité ?

Auditions des particuliers à titre privé.

Certains membres de la Commission sont allés jusqu'à mettre en doute leur droit d'entendre, à titre privé, les pétitionnaires ou les particuliers susceptibles de leur fournir des informations utiles ¹.

Le président de la Commission souleva en effet la question de savoir s'il devrait ou ne devrait pas recevoir des pétitionnaires ou des particuliers en général, quand ils s'adressaient à lui pour lui apporter oralement des informations. Après une discussion,

(1) V. P. V., VII, p. 35-35. IX. surtout pages 52-55.

à la page 7 de son 8^e rapport au Conseil, relatif au mandat syrien, la déclaration suivante : « Etant donné la complexité de la plupart des questions envisagées et l'insuffisance des informations dont a disposé la Commission, ses conclusions en cette matière auront parfois un caractère assez vague. »

On retrouve des constatations de ce même genre à l'occasion de l'examen de plusieurs autres rapports ¹.

La Commission s'est trouvée maintes fois embarrassée. Elle a cru devoir remédier à cette insuffisance d'informations par l'audition des pétitionnaires. Déjà lors de sa 3^e session, à l'occasion d'un échange de vues sur le rapport de la Commission d'enquête chargée par le Gouvernement Sud-Africain de rechercher les causes d'une insurrection du Bondelzwarts, la Commission avait eu à s'occuper de la question de l'audition des pétitionnaires. Cette question avait été soulevée par la communication à la Commission d'une lettre du 23 juillet 1923 ², dans laquelle l'« *Anti slavery and aborigenes protection Society* » de Londres se déclarait prête à fournir les noms des personnes capables de donner des précisions à la Commission et de présenter le point de vue des indigènes. La lettre de cette société inspirait la plus grande confiance. La question fut posée de savoir s'il serait possible à la Commission d'entendre les personnes indiquées. Plusieurs membres expo-

(1) V. à titre d'exemple P. V., II, p. 114, 116; IV, p. 177-179; VII, 35, 124, 126, 128, 164, 180; VIII, 51, 156, 168, 200; XV, 293, 300, 301; XVI, 124, 207, 208; XVII, 137, 138.

(2) Voir annexe P. V., III, P. 287.

sèrent leur points de vue et les considérations développées par eux se résument dans l'avis émis par le directeur de la section des mandats. M. Rappard observa¹ : que la Commission des mandats a toujours devant elle trois espèces d'informations : les informations officielles, celles qu'elle tire des rapports annuels des Puissances mandataires; les informations officielles qu'elle tire des réponses des représentants accrédités des Puissances mandataires; enfin les informations non-officielles de tous genres qu'elle a demandées au secrétariat de lui fournir : coupures de journaux, interviews, comptes rendus de débats parlementaires, etc. Il ne peut s'agir en l'espèce, que d'une information de ce troisième ordre. La Commission des Mandats n'étant pas une cour de justice, elle ne peut guère convoquer facilement à sa barre des témoins, mais on ne voit pas pourquoi elle se priverait d'informations qui lui sont offertes. »

La Commission décida en fin de compte de renoncer à l'audition, mais encouragée par l'attitude de l'Assemblée dans l'affaire du Bondelzwarts, elle fit savoir à la société anglaise qu'elle était prête à recevoir toute information pertinente adressée par écrit par des personnes qualifiées. A vrai dire, la lettre de cette Société n'était pas une pétition proprement dite, car la Société ne faisait que se déclarer prête à fournir des informations, mais elle présentait un caractère voisin de celui d'une pétition. L'information proposée a été acceptée sous forme écrite.

(1) P. V., II, p. 66.

convoquer le pétitionnaire aux fins de plus amples informations. On pourrait arguer que les organes administratifs du mandataire peuvent en faire autant. Mais la question ne se pose pas, dans ce cas, sur le terrain du droit public interne d'une Puissance souveraine, mais sur le terrain du droit international, l'autorité de la Puissance mandataire n'émanant pas du peuple sous mandat, mais de la S. D. N., autorité déléguée, dit M. de Fauchille dans son *Traité de Droit International*¹. Il ne s'agit pas d'ailleurs ici de pétitions adressées au Mandataire et pour lesquelles sa juridiction serait éventuellement compétente. Les communautés, les peuples ou les éléments de la population sous mandat s'adressent à la Société des Nations qui est, en vertu du Pacte, leur gardien.

5) « Si la Commission — continue le rapporteur, — désire des renseignements complémentaires, sur des points particuliers d'une pétition, elle pourra s'adresser à la Puissance mandataire qui, sans doute, ne manquera pas de satisfaire à cette demande ».

Or, ce que la Commission cherchait, c'est l'information émanant d'autres sources que le mandataire.

La réponse britannique datée du 8 novembre 1926 est particulièrement significative; alors que les autres Gouvernements se bornaient à discuter les deux questions spéciales du questionnaire, et de l'audition des pétitionnaires, le Gouvernement britannique fit précéder son avis d'un exposé général expliquant sa conception de contrôle de la S. D. N., conception qu'il

(1) FAUCHILLI, *op. cit.*, Vol. I : 879. Paris 1922.

appliquait ensuite à l'examen de deux cas spéciaux soumis au Conseil.

Voilà les passages essentiels de la réponse britannique qui était celle de tous les membres de l'Empire détenteurs des mandats.

« Au sujet de la question des rapports annuels, M. Hymans déclare plus loin « que le rapport annuel devra certainement exposer l'ensemble de la situation morale et matérielle des peuples sous mandat ». C'est donc en tenant compte de l'objet ainsi défini et des termes mêmes du Pacte que nous devons interpréter l'idée émise par M. Hymans lorsqu'il dit que « c'est également sur l'ensemble de l'administration que devra porter l'examen du Conseil ». L'objet des rapports est de faire connaître au Conseil la « situation morale et matérielle des habitants », mais il est évident qu'on ne saurait exiger du Conseil qu'il examine et contrôle, soit par lui-même, soit par l'intermédiaire de la Commission, tous les détails de l'administration; il ne pourrait, d'ailleurs, s'acquitter d'une tâche aussi herculéenne. Sa mission est de veiller à ce que l'administration des territoires sous mandat soit, d'une manière générale, conforme au principe énoncé à l'article 22 du Pacte. S'il avait des raisons de supposer que cet idéal n'est pas atteint, il procéderait naturellement à des enquêtes aussi détaillées qu'on pourrait le juger nécessaire pour établir les faits et il formulerait les recommandations qu'il jugerait appropriées pour remédier aux abus particuliers qui pourraient être découverts. Mais rien

l'approbation du Conseil. Le Président, se ralliant à ce point de vue, suggéra « qu'il n'appartenait pas à la Commission que de décider s'il convenait de faire à ce sujet une recommandation au Conseil » ¹.

Pourquoi la Commission a-t-elle montré autant d'hésitation ? Quel était le fond de sa pensée ? Écoutons M. Rappard ² : « Aux termes de l'article 22 du Pacte, la Société des Nations est en présence d'un tuteur qui administre et de mineurs dont les intérêts sont gérés par ce tuteur. Ayant pour mission de veiller à la bonne exécution de ce mandat, il va sans dire que la sollicitude de la Commission est acquise au mineur. Or, le mineur, la Commission ne le voit jamais. Elle ne connaît ses doléances que par des documents sur lesquels elle n'a aucune possibilité de contrôle, et qu'elle doit examiner à la lumière des déclarations du tuteur. Par conséquent, il serait regrettable que les représentants de l'autorité tutélaire vissent, dans l'importance que la Commission attache aux doléances du mineur, autre chose que la manifestation de son devoir même. La situation de la Commission en présence des pétitions est extraordinairement fragile ; le fait a déjà souvent été constaté. La Commission est saisie de pétitions ; *elle demande à la Puissance mandataire, contre l'action de laquelle sont dirigées ces pétitions, ce qu'elle en pense et, en somme, elle ne peut que s'incliner devant cette réponse* ».

(1) P. V., IX, p. 50.

(2) P. V., VIII, p. 51.

En effet, l'opposition nous semble s'être manifestée ici entre la règle de droit qui enjoint à la Commission d'utiliser toutes informations qui lui semblent utiles et le principe qui inspira toujours son activité et qui lui enjoint d'éviter tout ce qui pourrait porter atteinte à l'autorité et au prestige de la Puissance mandataire. La Commission s'est tenue dans ce cas à une règle inspirée de ce principe. Elle a refusé de prendre une décision ou de suivre une ligne de conduite déterminée avant de pressentir le Conseil et d'attendre ses décisions. Elle est allée ainsi très loin dans cette voie d'abstention en renonçant à formuler une recommandation ¹. Elle n'a fait qu'inclure dans son 9^e rapport le passage suivant ² : « La Commission a fait une nouvelle étude approfondie de la procédure en vigueur en matière de pétitions. L'expérience ayant montré que, parfois, il lui a été impossible de se faire une opinion définitive sur le bien-fondé de certaines pétitions, il a semblé à la Commission, que dans ce cas, il pourrait paraître indispensable de permettre aux pétitionnaires d'être entendus par elle. *La Commission ne voudrait cependant pas formuler une recommandation expresse à ce sujet avant d'être informée de la manière de voir du Conseil* ».

Ainsi la Commission n'a pas même voulu faire une recommandation avant d'être informée de la manière de voir du Conseil. Néanmoins elle a annexé

(1) P. V., 54, 56, 129 à 131.

(2) P. V., IX, p. 129.

territoire ou d'autres sources, non officielles. La Commission crût devoir saisir le Conseil de la question en lui recommandant à la page 10 et 11 de son VII^e rapport « de vouloir bien l'autoriser de donner au mot de pétition dans le règlement de procédure ci-dessus cité, une interprétation très large qui lui permettra d'y inclure des memoranda de toute nature relatifs à l'administration des territoires sous mandat ». Cette application du terme pétition aux memoranda de toute nature n'a pas soulevé d'objection au sein du Conseil. Elle fut approuvée par une décision pertinente du Conseil dans sa Séance du 9 décembre 1925.

De ce fait, la réglementation en matière de pétition s'applique à toutes sortes d'informations émanant de sources non mandataires.

4) *Observations du mandataire :*

Le premier paragraphe de la procédure relative aux pétitions émanant de communautés ou des éléments de la population des territoires sous mandat demande au mandataire de joindre à la pétition qu'il doit transmettre au Conseil les observations « qu'il jugerait convenables ». En ce qui concerne les autres pétitions sauf celles qui auraient été écartées par le Président en vertu du paragraphe 3, le mandataire est invité à formuler les observations « qu'il juge utiles » dans un délai de six mois dès la communication de la pétition par le Secrétariat de la Société des Nations. Ainsi toute liberté d'appréciation est laissée au mandataire qui pourra se baser, dans le

premier cas sur la « convenance » et dans le second sur « l'utilité ».

La pratique a révélé que le mandataire trouve souvent peu convenable d'ajouter ses observations à des pétitions émanant de communautés ou des éléments de la population des territoires sous mandat.

Les observations du mandataire ayant toujours force probante aux yeux de la Commission, leur insuffisance empêche souvent la Commission de se faire un jugement à leur égard. Ce qui l'a amenée avec une feinte naïveté à insérer la recommandation suivante dans son VII^e rapport au Conseil :

« En transmettant des pétitions (notes, mémoires ou autres communications) à la Commission permanente des mandats, les Puissances mandataires ont généralement joint leurs propres commentaires, soit sur l'ensemble, soit sur certaines parties de ces documents : toutefois dans quelques cas, elles n'ont joint à leur communication aucune observation. *« La Commission n'a pas toujours su si elle devait interpréter le silence de la Puissance mandataire comme une approbation des opinions formulées par les pétitionnaires. Afin d'éviter à l'avenir toute possibilité de malentendu à cet égard, le Conseil pourrait peut-être inviter la Puissance mandataire à indiquer, à propos de tous les points soulevés dans ces documents, si elle est d'accord avec les pétitionnaires ou si elle envisage la question d'un autre point de vue. Si la Puissance mandataire considère qu'elle a déjà examiné en détail dans son rapport ou dans*

au Conseil à sa séance du 3 septembre 1926 dans les termes suivants :

« Etant donné que la Commission ne nous a présenté aucune proposition, je me permets de soumettre à mes collègues la question de savoir s'il ne conviendrait pas de demander à la Commission d'établir certaines règles relatives à l'audition de pétitionnaires, ces règles devant être soumises au Conseil au cours d'une session ultérieure. Personnellement, j'incline à penser que l'on pourrait autoriser la Commission à formuler un projet de proposition de ce genre ».

En dépit de l'attitude réservée de la Commission et des modalités qu'elle a voulu mettre à l'exercice de son droit de s'informer par l'audition des pétitionnaires, l'accueil fait par le Conseil au rapport de la Commission et à la suggestion de son propre rapporteur fut nettement défavorable.

Sir Austen Chamberlain est venu à la charge en déclarant à ce sujet :

« Sur le second point (le premier point concernant le questionnaire a été traité ci-dessus) dit-il, le rapporteur a demandé l'opinion du Conseil. Il s'agit de savoir s'il est désirable que la Commission des mandats entende les pétitionnaires en personne, en quelque circonstance que ce soit et, dans l'affirmative, comment il y aurait lieu de formuler les conditions auxquelles il pourrait leur être donné audience. Cette proposition lui semble d'un caractère excessif. En cette matière, plus fortement encore que dans le

cas du questionnaire, il croit qu'il serait peu sage, imprudent et même dangereux pour le Conseil de prendre une décision quelconque avant d'être saisi des observations des divers Gouvernements mandataires sur la suggestion (car il ne s'agit pas d'une recommandation) de la Commission des mandats.

« Il faut observer qu'il existe trois espèces de mandats et qu'une procédure appropriée pour l'une ne serait pas nécessairement tout aussi appropriée pour une autre. Les territoires sous mandat C doivent être administrés, d'après le Pacte, comme une partie intégrante du territoire du mandataire.

« A première vue, il serait au plus haut degré inopportun d'admettre que des pétitionnaires venant de ces territoires se présentent devant la Commission des mandats. Cela lui semblerait incompatible avec le fait que ces territoires font « partie intégrante » du territoire du mandataire. La proposition n'est pas tout à fait aussi dangereuse, mais elle l'est sans doute presque autant en ce qui concerne d'autres territoires. En tout cas, il demande instamment au Conseil de ne pas prendre de décision à ce sujet avant d'avoir reçu les observations de ceux qui ont la responsabilité directe et immédiate de la paix, de l'ordre et de la bonne administration des territoires sous mandat et avant d'avoir examiné très attentivement tous les arguments qu'ils auraient à faire valoir ».

Les autres représentants des Puissances mandataires, dit avec raison M. van Rees, s'étant associés

intermédiaire du Mandataire et ne doivent pas être anonymes.

Mais les pétitions émanant d'autres sources peuvent être envoyées directement à la Société des Nations (S. D. N.), le mandataire, dans ce cas, n'en recevant communication que par le Secrétariat. Cette procédure appelle quelques commentaires. La communication à la Puissance mandataire des pétitions qui la concernent peut, en principe, se justifier. Il faut, en effet, que le mandataire soit éventuellement en mesure de donner à la Commission, à leur sujet, des renseignements de nature à expliquer sa gestion et à ce qu'il puisse défendre sa politique devant elle. Mais l'obligation, dans le cas des pétitions de la première catégorie, de les envoyer par l'intermédiaire du mandataire, ne saurait se défendre par des arguments juridiques. Pourquoi faudrait-il en effet, que les pétitions présentées à la S. D. N. par les communautés ou par les éléments de la population qu'elle prend sous sa protection et sa tutelle passent nécessairement par l'intermédiaire du mandataire dont les pétitionnaires ont souvent à se plaindre ? Pourquoi la même procédure n'est-elle pas suivie pour les pétitions émanant « d'autres » sources ? On aurait pu l'admettre à la rigueur pour ces dernières, mais quant aux premières, ne convenait-il pas de leur accorder les plus grandes facilités, étant donné que le mandat a été établi en faveur précisément de ces populations ? La raison d'être de cette procédure est, telle qu'on semble fondé à l'inférer, de la lecture des

Procès-verbaux, dans un souci démesuré de la part des organes de la S. D. N. d'éviter tout ce qui pourrait nuire au prestige de la Puissance mandataire. Cette raison, légitime en elle-même, ne devrait pas être invoquée au dépens du contrôle et, partant, du prestige de la S. D. N. Or, la procédure constituée nuit au contrôle et voici, selon nous, pourquoi :

Le droit de présenter une pétition, en se conformant aux règles établies par le Conseil et la Commission est théoriquement libre. N'importe quel élément de la population des territoires sous mandat pourrait, en théorie, l'exercer, mais en fait l'exercice de ce droit dans les pays sous mandat est en fonction directe des libertés publiques et politiques. Il en résulte en pratique une grande restriction du droit de pétition, car les libertés publiques ne sont nullement sauvegardées et assurées dans les pays sous mandat. En effet, les Hauts Commissaires des Puissances mandataires, à l'instar des gouverneurs généraux d'une colonie ou des résidents généraux d'un protectorat, détiennent en fait et en vertu des mandats particuliers toute autorité législative et administrative. Ils sont fréquemment assistés de fonctionnaires coloniaux animés d'un esprit qui nuit assez souvent à la réputation de leur pays.

Ainsi l'autorité du Mandataire et de ses fonctionnaires pèse sur toutes les libertés publiques, lesquelles, dans les pays sous mandat ne sont donc aucunement assurées. De même, le principe de l'immovibilité des juges n'a pas été sauvegardée. Or, en

sion permanente des mandats, exprime l'avis qu'il n'y aurait pas d'avantage à modifier la procédure suivie jusqu'à présent par la Commission dans cette question ».

Ces considérations ainsi que la procédure adoptée appellent quelques commentaires :

1) Nous nous rangeons au point de vue de Lord Lugard ainsi que MM. Palacios et d'Andrade, selon lesquels la Commission, au point de vue juridique, n'aurait pas dû demander l'avis du Conseil. La Commission, dit M. Palacios « a le droit de se renseigner par tous les moyens possibles, afin d'être à même d'accomplir consciencieusement sa tâche » ¹.

« Il découle comme un corollaire — dit Lord Lugard — du droit de présenter des pétitions, que la Commission doit pouvoir entendre les pétitionnaires si elle le juge nécessaire » ².

C'est une raison de nature politique qui explique que la Commission ait attendu de connaître la manière de voir du Conseil avant de formuler une recommandation. Ceci confirme encore une fois de plus que l'attitude du Conseil donne la mesure et le ton à l'activité de la Commission, même lorsqu'il ne s'agit pas d'élaborer un règlement contraire aux vues de la Commission.

2) Le Conseil n'a agi qu'après avoir demandé l'avis des mandataires. Il ne peut que le suivre. En face d'un avis de la Commission, c'est toujours leur avis

(1) Voir P. V., VIII, p. 160.

(2) V. P. V., IX, p. 47 et 49.

qui est prépondérant. Quant aux autres membres du Conseil, on peut même remarquer qu'ils n'interviennent que rarement dans ces questions. Il s'ensuit que le Conseil se trouve toujours sous l'influence des mandataires et que tout, comme jadis, lors de la répartition des mandats, il ne fait que sanctionner la volonté de ces derniers. Ici deviennent sensibles l'abîme qui nous sépare encore d'une organisation internationale effective, et l'influence que la pratique du système de mandat exerce sur la règle du droit contenue dans le Pacte.

3) « Cette Commission, disait le rapporteur en cette matière au Conseil, comme on l'a fait remarquer à juste titre, n'a pas et ne doit pas avoir le caractère d'un tribunal dans des cas de pétitionnaires privés et les Puissances mandataires ». Or, il ne s'agit pas pour la Commission de devenir un tribunal; elle ne juge pas, mais elle donne des avis au Conseil et elle doit avoir la possibilité, pour remplir efficacement sa tâche de donner des avis utiles et justes, de s'informer.

4) Dans les réponses des mandataires, on relève d'autre part que dans plusieurs des pays les plus libéraux, les pétitionnaires n'ont pas le droit d'être entendus par l'autorité. Mais, la situation est ici bien différente, si dans ces pays le pétitionnaire n'obtient pas satisfaction, il peut recourir, suivant les diverses législations devant la justice de droit commun ou devant la justice administrative. D'autre part, l'organe compétent auquel la pétition a été adressée, peut, lui,

Plusieurs constatations nouvelles concernant l'insuffisance des informations mises à sa disposition ont ultérieurement amené la Commission à envisager plus sérieusement l'audition des pétitionnaires. C'est ainsi qu'au cours de ses 8^e et 9^e sessions, la question de l'audition des pétitionnaires fut posée d'une façon nette. Ces délibérations se portèrent tout d'abord sur le point de savoir si la Commission pouvait procéder à de telles auditions de son propre chef. Le membre britannique, Lord Lugard, observa, qu'il n'était pas opposé à l'audition des pétitionnaires quand ils ont un grief particulier et bien défini et ne voyait pas « comment la Commission peut prétendre examiner impartialement les pétitions si elle ne donne pas au plaignant l'occasion de répondre aux déclarations de l'autre partie » ¹. M. d'Andrade, membre portugais, était du même avis. Il estima sur la question de principe « que la Commission a le droit d'entendre les représentants des indigènes » ². M. Palacios, le membre espagnol, s'est associé au même point de vue en posant toute la question de la compétence et en disant « que la Commission a le droit de se renseigner par tous les moyens possibles afin d'être à même d'accomplir consciencieusement sa tâche ». M. Van Rees, membre hollandais, ainsi que M. Roume, membre français, s'élevèrent contre cette interprétation juridique. Ils se prononcèrent nettement pour la négative. Le fond de la pensée exprimée à cette occasion par M. Van

(1) P. V., VII, p. 159.

(2) P. V., VII, p. 158.

Rees se trouve plus nettement exposé dans son livre, les Mandats internationaux ¹.

« La Commission, n'étant qu'un organe consultatif, en ce sens qu'elle ne juge pas et par conséquent ne prend pas de décisions, n'est en somme qu'un instrument du Conseil chargé de poursuivre à l'intention de celui-ci un travail préparatoire. Tant que ce travail, accompli à l'aide des moyens dont la Commission dispose en vertu des dispositions fixant sa procédure, satisfait le Conseil, on ne peut arguer du droit ou de la nécessité pratique d'avoir recours à une autre procédure, allant au-delà de celle qui lui a été prescrite. »

A la neuvième session, on revient sur la même question. Lord Lugard ² fut d'avis « qu'il dépend entièrement de la Commission d'entendre qui elle veut ». Il avait déjà dit, à la 8^e session ³ « qu'il découle comme un corollaire du droit de présenter des pétitions, que la Commission doit pouvoir entendre les pétitionnaires si elle le juge nécessaire. Il n'était donc pas, ainsi qu'il l'avait déjà déclaré antérieurement, opposé à l'audition de pétitionnaires, quand ils ont un grief particulier et bien défini ».

Les autres membres n'avaient pas changé d'avis. Enfin le membre belge, M. Orts fit ressortir que, d'après lui, « si la Commission était unanime à se reconnaître le droit d'entendre des pétitionnaires elle n'était pas à même d'en user sans s'être assurée de

(1) Vol. I, p. 120.

(2) P. V., IX, 47, 49.

(3) P. V., VIII, 159.

ne permet de conclure que l'on ait jamais eu l'intention d'imposer à la Puissance mandataire l'obligation de soumettre chaque année au Conseil ou à la Commission, aux fins d'approbation ou de critique, tous les détails de son activité en matière d'administration et de législation. Au contraire, M. Hymans repousse évidemment l'idée d'une telle procédure lorsqu'il fait observer, dans le rapport déjà cité, que « le Conseil aura évidemment à faire preuve, en cette matière, d'une extrême prudence afin d'éviter que l'exercice de son droit de contrôle ne provoque des réclamations les moins justifiées et n'augmente ainsi les difficultés de la tâche assumée par la Puissance mandataire ».

Revenant ensuite au questionnaire et à l'audition des pétitionnaires, le Gouvernement britannique poursuit :

« Etant donné les considérations qui précèdent, les Gouvernements mandataires de l'Empire britannique estiment que les deux propositions formulées par la Commission des mandats reposent sur une conception erronée des obligations et des responsabilités de la Commission et du Conseil. La théorie selon laquelle les pétitionnaires devraient être entendus, constitue, de l'avis des Gouvernements précités, une application illégitime et dangereuse de la théorie. La thèse qui est impliquée dans la nouvelle liste de questions et selon laquelle la Commission revendiquerait le droit d'examiner en détail et de contrôler toute l'activité de la Puissance mandataire est inutile pour

l'objet en vue duquel le système des mandats a été institué et, de plus, elle est inconciliable avec les principes établis par M. Hymans et acceptés par le Conseil pour l'application de ce système ».

Ce sont probablement des raisons identiques qui déterminèrent les autres Puissances à adopter la même attitude.

La réponse britannique appelle plusieurs commentaires :

En somme, sur quoi prétend-elle se fonder ? Sur le Pacte et sur les décisions du Conseil relatives au premier rapport Hymans. Or, cette réponse est-elle même en contradiction formelle avec eux :

1) Elle dit que la Puissance mandataire n'est pas tenue de soumettre à la S. D. N. tous les « détails » de son activité en matière d'administration et de législation. Elle s'est référée au Rapport Hymans, tout en passant sous silence les principes qui sont à la base de ce Rapport, ainsi que les décisions réitérées du Conseil, reproduites dans les Mandats particuliers et dans l'invitation des mandataires de joindre à leurs rapports tous les textes de lois et de règlements administratifs pris par eux au cours de l'année dans les territoires sous leurs mandats respectifs¹.

Dans son rapport, M. Hymans s'est demandé : « Le Conseil, doit-il se contenter d'examiner si la Puissance mandataire est restée dans les limites des pouvoirs qui lui avaient été conférés, ou bien doit-il examiner aussi si la Puissance est restée dans les li-

(1) V. chapit. I.

jugement utile dans un cas important. En d'autres termes, la Commission d'après la conception du Conseil, n'a qu'à se résigner. Cette conception vise à excuser la Commission, mais elle nuit à la pratique d'un contrôle sérieux et limite l'activité dont la Commission a été chargée par le Pacte.

6) Point important : Les pétitionnaires reçoivent-ils la réponse directement de la Commission après que cette réponse a été soumise à l'approbation du Conseil ? Cette question a fait l'objet d'un débat inattendu au sein du Conseil lors de sa 39^e session au mois de mars 1926. Sir Austen Chamberlain tendait à répondre à cette question par la négative. Une telle procédure fit-il observer différerait sans motif de la procédure suivie par le Conseil en matière de minorités. Le Président de la Commission des Mandats, présent à cette Séance, répliqua en invoquant l'ancienneté de la pratique suivie avec l'approbation constante du Conseil, et le membre italien, M. Sciajola souligna d'autre part la différence existant entre les pétitions émanant de minorités et celles des indigènes ou des communautés sous mandat : les minorités sont placées sous la souveraineté de l'État; dans le cas d'un mandat, au contraire, la population des territoires sous mandat n'est pas sujette du mandataire. A la suite de cette discussion, et à la demande du représentant de l'Empire Britannique, la question fut inscrite à l'ordre du jour pour la prochaine session du Conseil. Le rapporteur à cette session, parlant du memorandum du Secrétaire général qui

avait été soumis au Conseil le 10 juin 1926, et qui était intitulé « Procédure adoptée pour les réponses aux Pétitions concernant les territoires sous mandat » ne présenta aucune objection contre la procédure qui y était exposée. Le Conseil l'adopta avec quelques suggestions secondaires faites à son sujet, soit par le Rapporteur, soit par les Représentants de l'Empire Britannique et de la France. Le mémorandum est reproduit dans l'annexe, il n'offre qu'un intérêt secondaire et n'appelle ici aucune remarque.

Audition des Pétitionnaires :

Il n'est pas de tâche plus difficile que l'appréciation de documents écrits alléguant des faits contestés et que seule une enquête ou l'audition des deux parties en cause permettrait de vérifier. Malgré la procédure prévue, en vertu de laquelle le mandataire est tenu de présenter ses observations au sujet des questions soulevées par les pétitionnaires, la Commission a eu à maintes reprises l'impression qu'elle n'était pas suffisamment renseignée. Nous avons vu la déclaration qu'elle avait dû insérer dans son VII^e rapport concernant l'examen d'une pétition particulièrement significative émanant du congrès arabe de Palestine, et que la Commission avait dû surseoir dans ce cas à donner un avis pertinent, faute d'informations suffisantes.

La Commission s'est montrée assez souvent très mal renseignée, en ce qui concerne du moins les territoires sur la situation desquels nous avons des connaissances nous permettant de nous former un jugement. Elle l'a senti elle-même. C'est ainsi qu'elle a ajouté

M. Rappard, résumant les pensées de quelques-uns de ses collègues, observa¹ :

« Personnellement, dit-il, j'estime que le Président ne doit jamais s'abstenir de recevoir une personne qui lui inspire suffisamment confiance et ne doit jamais refuser de l'écouter. Cependant, il suppose que le président spécifiera toujours clairement qu'il est dans l'impossibilité de se servir officiellement d'une déclaration quelconque, à moins qu'elle ne lui soit formellement remise par écrit; en outre, la Commission ne peut jamais se prononcer sur des faits quelconques avant de les avoir communiqués à la Puissance mandataire. Tous les membres de la Commission ont le droit d'entendre les personnes qui se présentent devant eux pour réclamer une entrevue, mais il ne faut jamais laisser le moindre doute dans l'esprit de ces personnes sur la situation et sur la procédure régulière ».

Au cours de la neuvième session, la question fut posée de nouveau. M. Rappard déclara qu'il « ne pense pas que ses collègues songent à proscrire toute entrevue entre les membres individuels de la Commission et des personnalités qui pourraient, par ailleurs, s'adresser à la Commission en tant que pétitionnaires. Il paraîtrait, en effet, *excessif*, et même *quelque peu ridicule* que les seuls individus au monde dont les membres de la Commission devraient éviter le contact fussent ceux qui pourraient, de vive voix, leur apporter des informations sur la

(1) P. V., VII, p. 34.

situation des territoires sous mandat. Tout ce que l'on peut demander, c'est que de telles auditions gardent un caractère strictement privé et que les auteurs de pétitions qui seraient reçus par des membres de la Commission soient toujours informés que leurs entrevues n'avaient aucun caractère officiel ».

Les considérations émises par M. Rappard ont été admises par la Commission.

Ainsi, de par la décision du Conseil, la Commission n'a pas le droit de s'informer par l'audition des pétitionnaires. Quant à leur audition, par les membres de la Commission, à titre privé, la question ne rentre pas dans le domaine de l'activité de la Commission comme telle. La remarque de M. Rappard est à souligner. « Il paraît, en effet, excessif, dit-il avec raison — et même quelque peu ridicule, que les seuls individus au monde dont les membres de la Commission devraient éviter le contact, fussent ceux qui pourraient, de vive voix, leur apporter des informations sur la situation des territoires sous mandat ». Aux raisons se rapportant à la liberté individuelle et à la dignité des membres de la Commission, il nous semble qu'on en pourrait ajouter d'autres se rapportant au contrôle lui-même. Or, ne semble-t-il pas de même excessif et quelque peu ridicule que la Commission comme telle doive éviter le contact de ceux justement qui peuvent lui apporter de vive voix des informations sur la situation des territoires sous mandat. Cette raison devient encore plus importante du

fait de la collaboration des mandataires aux travaux de la Commission.

C. Enquête sur place.

Du moment que la Commission ne doit pas entendre les pétitionnaires ou des particuliers, elle ne doit pas non plus faire des enquêtes sur place. Cette dernière manière de s'informer paraît encore plus difficile à réaliser dans l'état actuel de l'organisation internationale. Mais en droit, elle serait, à notre avis, parfaitement fondée en raison des tâches qui incombent à la Commission en vertu du Pacte.

Quant à l'utilité de l'enquête, pour un contrôle sérieux, les membres de la Commission nous semblent unanimes à l'admettre. Avant encore la décision du Conseil, relative à l'audition de pétitionnaires, la Commission avait eu à s'occuper de la question. Elle fut soulevée par M. Palacios, désigné comme rapporteur au sujet d'une pétition du Congrès Arabe de Palestine¹. Considérant que l'information fournie au sujet de cette pétition soit dans le rapport du mandataire, soit à l'occasion de la discussion au sein de la Commission avec son représentant, était insuffisante. M. Palacios est arrivé à la conclusion suivante² :

« Que la Commission examine la suggestion (émise par le pétitionnaire) d'une visite en Palestine, le voyage devant être effectué au moment où d'accord

(1) V. P. V., VII, p. 180-182.

(2) P. V., VII, p. 123-129.

avec le Conseil, elle le jugera opportun et possible ».

Cette suggestion souleva au sein de la Commission la question du principe ¹.

La remarque de Lord Lugard, membre britannique, est significative et explicative à ce sujet. Il observa que :

« Aucune Puissance mandataire, ne saurait accepter une telle procédure, qui porterait inévitablement atteinte à son prestige. En effet, la Commission ou la sous-commission serait dans la situation d'une Commission d'enquête devant laquelle la Puissance mandataire comparaitrait comme défenderesse. S'il existait certains points précis, tels qu'un litige sur une frontière ou des mesures de répression, l'opportunité d'une enquête pourrait se concevoir, mais, dans ce cas, il appartiendrait au Conseil de désigner la Commission d'enquête, qui pourrait être ou non composée de membres de la Commission des mandats, et le devoir de celle-ci se bornerait à déclarer au Conseil qu'à son avis une enquête sur place est nécessaire. De plus des difficultés matérielles rendraient presque impossible l'envoi d'un nombre suffisant de membres de la Commission en Palestine ou dans tout autre territoire sous mandat ».

Revenant à la question du principe, Lord Lugard remarqua encore :

« Ce que M. Palacios cherche à établir, c'est le principe général que la Commission reçoive le droit de faire elle-même des enquêtes sur place ou d'envoyer,

(1) P, V., VII, p. 123-130.

à cet effet, une Commission dans tout territoire sous mandat où elle estimerait nécessaire une telle enquête ».

Et, après avoir fait ressortir que l'enquête sera irréalisable, Lord Lugard ajouta :

« Cependant si un membre de la Commission était invité par la Puissance mandataire à se rendre, par exemple en Palestine, le cas serait alors tout différent; il ne se rendrait pas dans ce pays avec les fonctions appartenant à une Commission d'enquête. Pour lui, il ne saurait être question d'une Commission d'enquête envoyée par la Commission permanente des mandats pour étudier la politique du mandataire sur place ».

M. Rappard, qui a visité la Palestine, se déclara pleinement convaincu de l'utilité d'une enquête, ajoutant que sa propre manière de voir s'était entièrement modifiée au cours de son séjour. Toutefois, il observa :

« qu'il serait donc extrêmement heureux pour la Commission que quelques-uns de ses membres pussent aller en Palestine. Toutefois, il ne croit pas que la Commission doive suggérer de se rendre en corps dans le pays, car une telle proposition provoquerait inévitablement une explosion de sentiments de la part de tous ceux qui ne sont pas satisfaits de l'administration de la Puissance mandataire ».

Les autres membres de la Commission s'associèrent à cette façon de voir. Mais les événements ne l'ont pas justifiée. La raison principale des événements

sanglants qui ont eu lieu en Palestine, au cours de l'été de 1929 est certes la carence de la S. D. N. d'appliquer le Pacte.

Il se dégage de ces discussions, ainsi que de celles de la IX^e session¹ que la Commission n'a pas jugé opportun de procéder à des enquêtes et qu'elle n'a même pas pu se résoudre à recommander au Conseil de lui en reconnaître le droit.

D. Documents divers transmis par le Secrétariat.

Une dernière source d'informations, d'importance secondaire pour le contrôle, réside dans les documents de toutes sortes et d'origines diverses, autres que ceux qui sont transmis par le Mandataire ou par les pétitionnaires. Cette dernière source a parfois un caractère semi-officiel comme dans le cas des comptes rendus de débats parlementaires relatifs au territoire sous mandat qui ont lieu souvent lors de vote du budget; d'autres fois elle a un caractère privé, comme dans le cas de travaux scientifiques portant sur le principe ou le fonctionnement du régime des Mandats.

Ces documents sont recueillis par la section des Mandats du Secrétariat qui adresse de temps à autre aux membres de la Commission des collections de coupures contenant ce que cette section croit pouvoir intéresser la Commission.

Ces documents contribuent rarement à la forma-

(1) P. V., IX, p. 55-57 et 190.

tion des avis de la Commission. On voit à peine çà et là une mention de cette source d'informations dans les Procès-verbaux. Néanmoins au point de vue de la documentation générale, cette documentation auxiliaire ne manque pas de présenter un intérêt notable. On pourrait même présumer qu'elle aide à interpréter l'information officielle, dont elle ne modifie pas du reste la valeur intrinsèque.

D'autre part, certains des documents portés de la sorte à la connaissance de la Commission lui ont donné l'occasion de rectifier ou de démentir des informations qui sans cela n'auraient pas été contestées ¹.

Les directives dont la Section des Mandats s'inspire dans le choix des informations de cette nature ont été exposées clairement une fois pour toutes par le chef de la Section des Mandats à la deuxième session de la Commission ².

« La Commission — dit-il — lors de sa dernière session nous a expressément chargés de la renseigner sur ce qui se disait et s'écrivait dans le monde au sujet de l'institution sur laquelle elle a reçu la haute mission de veiller au nom de la Société des Nations. Désireux de rapporter à la Commission un écho aussi fidèle que possible de la voix de l'opinion publique, qui retentit sans cesse à nos oreilles par l'organe des journaux, d'articles de revues, de débats parlementaires, d'appels, de pétitions et de manifestes, mais

(1) P. V., X, 24-27.

(2) P. V., II, 8.

également désireux d'épargner à ses membres la lecture de milliers de pages d'imprimerie, nous sommes naturellement tenus d'opérer une sélection dans tous l'amas de documents que chaque jour nous apporte. En procédant à cette sélection, nous cherchons à ne nous laisser guider que par un seul souci, celui de l'impartialité la plus absolue. Nous n'avons pas à nous préoccuper de la tendance et des opinions que nous portons à la connaissance des membres de la Commission, mais seulement de la sincérité apparente, du sérieux et de l'autorité de leurs auteurs. N'étant chargée d'aucune enquête directe et n'ayant d'ailleurs aucun moyen d'investigation à notre disposition pour cela, nous ne pouvons en aucune mesure, nous porter garants de l'exactitude des informations contenues dans nos dossiers mensuels (ces dossiers n'ont pas toujours été mensuels). Dans le conflit d'opinions qui se reflètent dans notre documentation, nous nous abstenons absolument de prendre parti en quoi que ce soit. Aussi cette documentation ne pourra-t-elle jamais servir de base unique à une action ou à une intervention de la Commission dans un domaine quelconque ».

E. Conclusion sur cette section.

Ainsi les sources auxquelles la Commission peut puiser ses informations, sont diverses. Néanmoins, la source principale sinon unique est celle qui émane des Mandataires soit dans leurs rapports annuels,

soit dans les renseignements supplémentaires fournis par leurs représentants accrédités. Cette information, tout en n'étant pas toujours suffisante, pour permettre de donner des avis utiles, forme la base des avis et des recommandations présentées par la Commission au sujet du contenu des rapports. En effet, la Commission constate quelquefois elle-même son incapacité, ou l'impossibilité pour elle de vérifier des faits. Elle se trouve d'autre part obligée d'écarter toutes autres informations en cas de silence ou d'avis contraires du mandataire. Elle a tâché de compléter à cette lacune soit par le perfectionnement du questionnaire soit par l'audition des pétitionnaires. Son plaidoyer contenait entre autres un passage particulièrement significatif que nous extrayons de la note rédigée par M. Rappard à la demande de ses collègues et annexée aux Procès-Verbaux de son neuvième rapport, page 192 :

« Lorsqu'une telle doléance (adressée par les pétitionnaires) est soumise à la Commission, celle-ci, conformément à la procédure en vigueur, l'examine à la lumière des observations de la Puissance mandataire et à l'occasion des déclarations du représentant accrédité. Si entière que soit la confiance des membres de la Commission dans la bonne volonté de toutes les Puissances mandataires; ils ne peuvent parfois se défaire d'un certain malaise en écartant purement et simplement les pétitions, sur le vu des observations de l'Etat contre l'action duquel elles sont dirigées.

Je me demande, si, tant pour mettre la Société des Nations à l'abri du reproche de partialité apparente que peut, dans certains cas, susciter cette procédure quelque peu unilatérale que pour dissiper des malentendus réels qu'elle a pu laisser subsister, il ne conviendrait pas d'envisager son perfectionnement ».

L'effort de la Commission dans ce domaine n'a pas eu de suite. La pratique a d'ailleurs prouvé que les informations contenues dans les pétitions ne sont pas réellement confrontées avec celles qui sont fournies par les Mandataires. Elles ne servent en pratique très souvent qu'à poser des questions au représentant du Mandataire, sur tel ou tel point mentionné. Les pétitions qui font allusion à une information donnée par le Mandataire dans son rapport, sont d'habitude, en ce qui concerne cette information, rejetées purement et simplement. D'ailleurs le nombre des pétitions rejetées est très grand ¹. Il s'ensuit que les informations émanant d'autres sources que celle des mandataires ne contribuent que d'une façon secondaire, voire négligeable, à former l'opinion que la Commission se fait d'un cas donné.

Il y a un proverbe arabe qui dit : « Celui qui se présente seul devant le juge, revient content ». En effet les représentants des mandataires se sont toujours félicités, sans exception, de la collaboration des organes de contrôle de la Société des Nations.

D'autre part, les rapports des mandataires tout en

(1) V. à titre d'exemple X : 189-91; XII, 204-05; XIII, 230-32; XIV, 137-38; XV, 287-88, 295-98; XVI, 172; XVIII, 174-76, etc.

contenant une information intéressante sur les ressources, la population et en général sur l'état des territoires sous mandat ne contiennent pas un exposé suffisant de leur administration.

Un cas démonstratif de cet état de choses s'est présenté lors de l'examen par la Commission du rapport du Gouvernement de la Nouvelle-Zélande sur son mandat de Samoa¹. La Commission avait devant elle par exception deux rapports. L'un était le rapport annuel du mandataire présenté à la Société des Nations. L'autre un rapport relatif également à l'administration de Samoa, préparé la même année par trois hauts fonctionnaires à l'intention de leur propre gouvernement. Les deux rapports sont très intéressants à comparer. Ils contenaient des affirmations et des appréciations divergentes de la même administration. La Commission ne possédant pas le moyen de les vérifier, est restée dans l'embarras sans pouvoir concilier les données de l'un avec les données de l'autre².

D'autre part, les réponses orales du représentant accrédité restent souvent dans le vague. Quelquefois, le représentant s'abstient de répondre en disant qu'il n'a pas d'informations. On n'a qu'à lire l'un ou l'autre des procès-verbaux de la Commission pour se convaincre de l'exactitude de nos assertions.

(1) P. V., XVI, p. 207.

(2) P. V., XVI, 207-8.

SECTION IV.

RÈGLEMENTATION DU DROIT DE LA COMMISSION DE DONNER DES AVIS.

On a déjà eu l'occasion de dire que la Commission n'est pas chargée par le Pacte d'un travail de critique ou d'examen seulement, mais qu'elle est également chargée de donner ses avis sur toutes les questions relatives à l'exécution des Mandats, et de contribuer de cette façon à une œuvre positive en tout ce qui a trait à l'application des principes du Mandat. Son droit à cet égard est certes très largement conçu, et il en résulte que la Commission n'est pas seulement chargée de formuler des avis relatifs à l'exécution de chaque mandat en particulier, mais qu'elle peut se prononcer sur toutes les questions relatives à l'exécution des mandats en général.

Le Conseil a eu l'occasion, dans sa séance ci-dessus mentionnée du 26 novembre 1920, de discuter de la compétence de la Commission à cet égard. Le sentiment général au sein du Conseil tel qu'il ressort des P. V. a été nettement favorable à une interprétation large de cette compétence. Lord Balfour ainsi que M. Bourgeois et le Secrétaire général se sont associés à l'observation suivante : « Dans l'exercice de la mission que lui confère le paragraphe 9 de l'article 22 du Pacte, en dehors de l'examen de l'administration de chacune des Puissances

mandataires, la Commission pourra présenter au Conseil des *rapports d'ensemble* sur l'administration de ces Puissances, ou des *rapports spéciaux sur l'une quelconque des questions qu'implique l'application de l'article 22 du Pacte*, ou des rapports extraordinaires dans le cas où elle estimerait devoir saisir immédiatement le Conseil de réclamations, d'incidents, etc., relatifs à l'administration des mandats ».

Le Conseil s'est associé à cette manière de voir par une résolution conçue dans les termes suivants :

« Le sentiment général du Conseil est qu'il convient de laisser à la Commission *toute latitude* en matière de rapports et, en particulier, de ne pas lui imposer de règlements rigides pour la présentation de rapports d'ensemble : La Commission sera libre de présenter des rapports d'ensemble toutes les fois qu'elle le jugera utile ».

Le Conseil s'inspirant de cette résolution confirma cette interprétation lors de l'élaboration de la constitution de la Commission dans l'article H dont voici la teneur :

H) La Commission, de concert avec tous les Représentants accrédités des Puissances mandataires, tiendra une réunion plénière afin de procéder à une étude d'ensemble de tous les rapports et de toutes les conclusions à en tirer. La Commission pourra également profiter de cette réunion des Représentants des Puissances mandataires pour leur soumettre *toutes autres questions relatives aux mandats* qui mériteraient, à son avis, d'être soumises par le

Conseil aux Puissances Mandataires et aux autres Etats, Membres de la Société. Cette réunion plénière aura lieu avant ou après la transmission des rapports annuels, au gré de la Commission ».

Cette disposition prévoit en premier lieu une réunion de la Commission en séance plénière, avec les Représentants accrédités des Mandataires, afin de procéder à une étude d'ensemble de tous les rapports et de toutes les conclusions à en tirer. Cette procédure n'est en somme qu'une conséquence du principe de collaboration entre la Commission et les Mandataires, réalisée par la participation des représentants de ces derniers aux travaux de la Commission, *Principe et Procédure prévus aux articles B. et C. de la Constitution*.

Cette disposition (H) autorise en outre la Commission à discuter avec les représentants réunis toutes autres questions relatives au Mandat. S'inspirant de l'article H de la Constitution, la Commission inséra à l'article 8 de son règlement intérieur, une disposition analogue conçue dans les termes suivants :

« La commission se réunira en séance plénière en présence de tous les représentants accrédités des Puissances mandataires, lorsqu'elle aura arrêté les termes de ses observations sur tous les rapports qu'elle aura examinés. Cette séance sera publique. Si la majorité de ses membres le désire, la Commission pourra profiter de la présence des représentants accrédités des Puissances mandataires pour

leur soumettre toutes questions relatives aux mandats qui mériteraient, à son avis, d'être soumises par le Conseil aux Puissances mandataires et aux autres membres de la Société ».

Cette procédure se révéla très peu satisfaisante. En effet, son application se heurtait à deux inconvénients : 1) à un inconvénient pratique : les représentants accrédités occupant tous des fonctions absorbantes ne pouvaient prolonger leur séjour à Genève jusqu'à ce que la Commission terminât l'examen de tous les rapports. Aussi lors de la première séance plénière tenue le 7 août 1922¹ ne purent assister que les représentants de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande et du Japon. Au cours de la deuxième séance plénière tenue le 8 août 1923, la Commission ne se trouvait en présence que de trois représentants de Puissances mandataires, ceux de la France, de l'Afrique du Sud et du Japon. 2) En outre, ce qui était encore beaucoup plus important, les séances plénières étant publiques et les questions spéciales touchant aux mandats particuliers ayant déjà été discutées, la difficulté se fit sentir dès le début d'établir un ordre du jour suffisamment intéressant mais ne créant pas de difficultés aux représentants des Puissances mandataires devant le public. Aussi la discussion de la Commission, lors de la première séance plénière que nous venons de mentionner ne s'est-elle portée que sur l'administration d'un seul des territoires sous mandat, à savoir l'Ile de Nauru. Dans

(1) P. V., II, 54-59.

la seconde séance plénière¹ on s'est borné à exposer des vues très générales dénuées de tout intérêt particulier.

Il paraît que la raison principale de cette inutilité de la séance plénière était sa publicité, car les membres de la Commission hésitaient à entrer en polémique ouverte avec les représentants des Mandataires au sujet des principes du Mandat et de leur application. M. Van Rees, Vice-Président, communiqua à ses collègues en date du 1^{er} novembre 1922, une note tendant à supprimer la publicité de la séance plénière, qu'il estimait inopportune. M. Rappard, Directeur de la Section des Mandats, exposa au cours de la troisième session² les inconvénients et les avantages de la séance plénière. Il observa notamment que : « le grand avantage de la publicité c'est d'intéresser le public aux travaux de la S. D. N., en particulier dans la question des Mandats et de créer une atmosphère politique favorable.

« L'inconvénient de la publicité, c'est que les représentants des Puissances mandataires se sont trouvés, pour ainsi dire, sur la sellette, ce qui leur a été désagréable.

La publicité des débats soulève, de plus, une objection juridique. En émettant des avis en public, la Commission consultative a l'air d'adresser des avis, non pas au Conseil auquel ils sont destinés en première ligne, mais au public en général. On

(1) P. V., III, 192-200.

(2) P. V., III, 48.

pourra éviter l'inconvénient signalé et écarter l'objection juridique en donnant à la séance plénière le caractère d'une étude sereine et non polémique, qui mettrait en relief les services que la Commission des Mandats peut rendre aux Puissances mandataires et l'utilité, pour ces dernières, des informations présentées à la Commission des Mandats par les représentants des autres Puissances mandataires ».

M. Rappard suggéra un peu plus loin que la séance plénière publique pouvait être précédée d'une séance privée dans laquelle les Membres de la Commission et les représentants des Mandataires pourraient procéder à un échange de vues préliminaires sur un sujet déterminé, avant de discuter le même sujet en public.

M. Van Rees, faisant allusion à la note communiquée le 1^{er} novembre 1922 à ses collègues de la Commission ajouta qu'il n'était pas dans l'intérêt de la Commission ¹, ni dans celui des Puissances mandataires, que les conclusions et les propositions d'une Commission technique, adressées au Conseil fassent l'objet d'une discussion publique, avant même que le Conseil en ait pu prendre connaissance. La séance publique du 7 août 1922 ne semble avoir donné satisfaction ni aux représentants des Puissances mandataires, ni à la Commission, ni même au public présent. Les trois représentants qui assistaient à cette séance faisaient figure, sinon d'accusés, du moins de défenseurs. Une telle situation paraît inacceptable ».

(1) P. V., III, 49.

Ces considérations ont amené la Commission à proposer à la fin de son troisième rapport au Conseil l'approbation de la disposition suivante; qui figure depuis lors dans son règlement intérieur, et dont voici le texte :

« Si la majorité des membres de la Commission exprimait le désir, la Commission se réunira en séance plénière, en présence des représentants accrédités, lorsqu'elle aura arrêté les termes de ses observations sur tous les rapports qu'elle aura examinés. La Commission pourra profiter de la présence des représentants accrédités des Puissances mandataires pour leur soumettre toutes questions relatives aux mandats qui mériteraient, à son avis, d'être soumise par le Conseil aux Puissances mandataires et aux autres membres de la Société. Les séances ainsi que les séances plénières, seront publiques s'il en est décidé ainsi par la majorité de la Commission ».

Ces amendements ont été approuvés par le Conseil dans sa séance du 12 décembre 1923.

Il en résulte qu'il appartient à la Commission de décider, le cas échéant, si une séance plénière sera tenue, et dans l'affirmative si elle sera publique ou non.

La pratique a révélé que les séances plénières sont peu utiles. Voilà, d'après le Conseil et la réglementation écrite quelle est d'une part l'étendue du droit de la Commission de donner des avis et quelle est d'autre part la procédure suivie pour donner effet dans ce domaine aux attributions de la Commission.

Les séances plénières sont assez rares, mais il ne s'ensuit pas que la Commission doive attendre l'occasion d'une séance plénière pour donner ses avis. Néanmoins, en fait, la Commission n'a pas fait un large usage de son droit en cette matière.

Une pratique s'est introduite qui a limité l'activité de la Commission dans ce domaine. Le Conseil a pris l'habitude, étant donné la compétence exceptionnelle des Membres de la Commission en matière coloniale, de demander à la Commission ses avis sur des questions précises relatives au Mandat et à l'exécution des Mandats, voire même dans la phase dernière de cette exécution à savoir l'abrogation des Mandats, (cas de l'Irak). Ainsi le Conseil a confirmé par cette pratique le droit de la Commission de donner des avis de cette nature.

Mais la Commission a pris de son côté l'habitude de s'abstenir de donner des avis de sa propre initiative en dehors de ceux qui se rapportent strictement à l'examen des rapports du mandataire. *D'habitude la Commission pressent l'attitude du Conseil vis-à-vis d'une question donnée et attend l'invitation du Conseil avant de formuler des avis*¹.

Mais le fait le plus important à cet égard est que la Commission s'est abstenue de formuler un avis au sujet des mandats particuliers confiés en exécution de l'article 22. *Ce point est capital*, car il touche à la règle de droit même que la Commission est ap-

(1) V. à titre d'exemple P. V., XI, page II, IX, page 133, 135; I, page 11; XVI, page 17, 117, 165, 170, 202; XVII, page 48 à 55.

pelée à vérifier l'application des mandats. Cette question est à la base de toute l'activité de la commission et des autres organes de contrôle. Son intérêt apparaît particulièrement au cas où une différence fondamentale se révélerait entre l'article 22 et les termes des mandats particuliers, car une irrégularité à la base d'un mandat fausserait inévitablement tout le régime du contrôle et la Commission ne servirait en ce cas qu'à renforcer encore une pratique contraire au Pacte.

La Commission s'est occupée de cette question préalable lors de sa première session. On lit dans les procès-verbaux de cette session, page 11 :

« Le président est d'avis que le Conseil pourrait être heureux de connaître l'opinion, *sur les termes des projets* des mandats de la Commission, c'est-à-dire de l'organe même qui sera chargé de suivre l'exécution des Mandats.

M. Rappard : d'aucuns avaient proposé de soumettre les projets de Mandats de la Commission. Le Conseil ne paraît pas favorable à un projet pareil, la Commission n'ayant à examiner que l'exécution des Mandats et non leur élaboration. *Mais il est évident que si, en cours d'examen des rapports, des clauses de Mandats devaient paraître susceptibles d'interprétations diverses ou contraires à l'article 22,* le Conseil ne pourra se formaliser de questions ou d'avis présentés à ce sujet par la commission, à titre purement consultatif, car il aimera sans doute avoir dans la Commission un conseiller vigilant.

1 : 2° *La Commission* a été d'avis qu'il ne lui incombait pas d'exprimer d'opinions sur les termes des Mandats et que ses attributions étaient limitées par le dernier alinéa de l'article 22 du Pacte qui charge la Commission de recevoir et d'examiner les rapports annuels des Mandats, et de donner au Conseil son avis sur toutes questions relatives à l'exécution des Mandats ». Ainsi la Commission était d'avis qu'il ne lui incombait pas d'exprimer d'opinion sur les termes du Mandat.

Il nous semble que la Commission tout en se réclamant du dernier paragraphe de l'article 22 ne faisait que contourner un obstacle politique. En effet, le Conseil n'était nullement favorable à la discussion par la Commission des termes des Mandats particuliers (V. notre remarque sur le rapport Hymans, 1^{re} section), « *d'aucuns*, disait le Directeur de la section des Mandats, à la séance de la Commission avaient proposé de soumettre les projets de Mandats à la Commission. *Le Conseil ne paraît pas favorable à un projet pareil* ». Au point de vue juridique toutefois, la Commission est compétente pour discuter les termes des Mandats particuliers, car ils ne sont que l'exécution de l'article 22 dont la commission doit contrôler l'application. D'ailleurs le Conseil dans sa séance du 26 novembre 1920 admit cette interprétation en se rangeant à l'observation de ses membres, et estimant que la Commission peut établir des rapports spéciaux sur l'une quelconque des questions qu'implique *l'application de l'article 22*. Le Con-

seil a d'ailleurs implicitement reconnu cette interprétation large en demandant à la Commission de donner ses avis sur des questions telles que les conditions de l'abrogation du mandat; ces questions sont relatives à l'exécution des Mandats, et relèvent donc de l'article 22, paragraphes 4, 5 et 6.

Cette interprétation est également corroborée par une lettre du Président du Conseil français, datée du 16 octobre 1920, dans laquelle on lit :

« Vous serez sans doute d'accord avec moi pour penser qu'il serait préférable que la question des Mandats ne soit pas traitée à fond par le Conseil de la Société tant que les conversations engagées entre les Etats intéressés se poursuivent. Il y aurait au contraire des avantages à ce que le Conseil organisât dès maintenant la Commission prévue par l'article 22 du Pacte, de façon à ce qu'elle puisse procéder sans retard à l'examen des textes qui lui seront soumis, et dont quelques-uns, tels que ceux se référant au mandat A lui seront sans doute communiqués prochainement. »

M. Rappard, tout en développant ses propres considérations d'après lesquelles il n'incomberait pas à la Commission d'examiner les termes des Mandats particuliers, n'a pu que dire pour se conformer à la logique de l'article 22 :

« Mais il est évident que si en cours d'examen des rapports, des clauses de Mandats devaient paraître susceptibles d'interprétations diverses ou contraires à l'article 22, le Conseil ne pourra se formaliser de

questions ou d'avis présentés à ce sujet par la Commission, à titre purement consultatif, car il aimera sans doute avoir dans le Conseil un conseiller vigilant. »

Or, qu'est-ce à dire, sinon que la Commission peut être appelée à formuler des avis au sujet de l'interprétation de l'article 22 dans les mandats particuliers.

On peut relever, comme nous avons eu l'occasion de le voir, l'irrégularité de certains points fondamentaux des mandats particuliers par rapport à l'article 22. L'avis de M. Rappard que nous venons de citer a-t-il été suivi ? Nullement, car la Commission ne se permettrait en aucun cas de discuter, sous une forme ou sous une autre les termes des Mandats particuliers qu'elle a érigés en règles de droit au même titre que l'article 22 lui-même sans jamais se demander s'il n'y aurait pas entre cet article et les mandats particuliers, une incompatibilité quelconque. *Pour elle les décisions du Conseil font loi dans ce cas comme dans les autres.*

SECTION V.

RÉGLEMENTATIONS DIVERSES.

Le règlement intérieur de la Commission a été élaboré par la Commission au cours de sa première

session en 1921¹ et a été approuvé par le Conseil le 10 janvier 1922.

Ce règlement constitue, nous avons déjà eu l'occasion de le dire, une sorte d'annexe à la Constitution. En effet, les articles de la Constitution auraient pu être inclus dans le règlement intérieur.

Depuis janvier 1922, la pratique a révélé la nécessité d'apporter quelques modifications au règlement. Le Conseil dans ses séances du 12 décembre 1923 et du 5 mars 1928, a déferé au désir de la Commission en approuvant ces modifications².

Dans sa forme actuelle, le texte du règlement intérieur est reproduit en annexe.

Nous avons eu l'occasion de nous référer à quelques-unes de ces stipulations. Ici il s'agit de parler de celles qui n'offrent qu'un intérêt secondaire.

Lieu de Réunion.

Le paragraphe I de la Constitution dispose que le lieu de réunion de la Commission sera à Genève. Néanmoins, la Commission n'ayant pu terminer ses travaux au cours de la quatrième session tenue pendant l'été à Genève, se vit dans l'obligation de se réunir une seconde fois dans la même année. Elle décida dans cette session³ par cinq voix contre deux et une abstention de tenir la cinquième session à

(1) V. les procès-verbaux de la Session I, p. 7, 9, 4, 2.

(2) V. pour de plus amples détails à leur sujet : le Journal Officiel de février 1924, p. 333 et le Journal Officiel d'avril 1928, p. 373.

(3) Voir IV, page 157-58.

Londres. Le raisonnement juridique que la Commission a suivi dans la circonstance, paraît être le suivant. L'article I de son règlement ne prévoit qu'une seule session par an, celle de l'été. Il ne prescrit de réunion à Genève que pour cette session. Il en résulte donc, a-t-on dit, que la session d'automne devra être considérée comme une session extraordinaire et que par conséquent, il appartient à la Commission de décider où elle devra être tenue. Ce raisonnement d'après la réglementation établie ne semble pas être fondé, car le règlement intérieur n'est qu'une sorte d'annexe à la constitution, laquelle ne fait pas de différence à cet égard, entre une session ordinaire et une session extraordinaire. La Commission dit l'article G « siègea à Genève ».

De ce fait, toute session ordinaire ou non, devra être tenue à Genève à moins que le Conseil n'en décide autrement.

Notons, qu'on lit, dans les procès-verbaux de la cinquième session qu'elle a été tenue à Genève.

La Commission exprima le désir de tenir sa huitième session à Rome. Cette fois-ci ce fut le Conseil qui, dans sa séance du 9 décembre 1925, accéda à ce désir, tout en décidant que cette approbation « ne saurait être considérée comme constituant un précédent ». Depuis lors, toutes les sessions de la Commission ont été tenues à Genève.

Les raisons militant en faveur du maintien de Genève comme lieu de réunion des différents organes de la Société des Nations ont été rappelées par le

Conseil à cette occasion. Du fait de la présence à Genève de ces divers organes, les sessions y seront nécessairement plus courtes et moins coûteuses. La charge du Secrétariat, qui constitue le Bureau de la Commission, sera notamment allégée.

D'autre part, les agences d'informations et les journaux ont à Genève des collaborateurs qui suivent les travaux de la Société et il serait fâcheux, à leur point de vue, de réunir la Commission hors de cette ville.

Bureau et Secrétariat.

« Chaque année, au début de la première session ordinaire, la Commission élira dans son sein, au scrutin secret, un président et un vice-président pour la durée d'un an. La section des Mandats du Secrétariat général constituera le Secrétariat permanent de la Commission » ¹.

Les termes de l'article 4 n'appellent pas de commentaires juridiques. Les attributions du Secrétariat sont nettement définies aux articles 6 et 7.

La Commission a élu chaque année comme président, le membre italien, le Marquis Théodoli, et comme vice-président, le membre hollandais, M. Van Rees.

Il est évident que le bureau élu au commencement de la session ordinaire continuera à fonctionner pour les autres sessions de l'année dans le cas où il y en aurait.

(1) Article 4 du règlement intérieur de la Commission.

Quorum.

Depuis qu'on a adjoint à la Commission un membre extraordinaire et un membre allemand, le quorum, aux termes de l'article 3, al. 1 du règlement, est assuré par la présence à la séance de six membres.

Une question s'était posée au sein de la Commission lors de l'élaboration du règlement intérieur à sa première session¹ lorsque le quorum nécessitait encore la présence de cinq membres. Convenait-il d'ajouter au premier alinéa de l'article 3, les mots « à condition que la majorité des membres présents se compose de nationaux de pays non mandataires ». Aujourd'hui, le quorum étant de six au lieu de cinq, la difficulté peut se présenter aussi au cas où trois des membres présents sur 6 seraient des ressortissants des pays mandataires.

La question soulevée à la première session de la Commission fut abandonnée, dit le Vice-Président de la Commission, M. van Rees, pour des raisons d'opportunité².

Il nous semble que cette question aurait dû être résolue positivement car la Constitution de la Commission décide que la majorité se compose de nationaux de pays non mandataires et il serait plus conforme au principe de cette disposition d'admettre que le quorum devrait se composer en majorité des nationaux des Etats non mandataires.

(1) P. V., V, p. 8.

(2) VAN REES, op. cit., I : page 92.

Décisions de la Commission.

Il ressort du deuxième alinéa de l'article 3 du règlement qu'elle ne peut pas prendre de décisions en dehors de ses sessions.

Cependant un cas s'est produit où la Commission s'écarta de cette règle. Il s'agissait d'un avis qui lui avait été demandé par le Conseil au sujet de la procédure à suivre en matière de pétitions. La Commission a, apparemment pour des raisons d'urgence, dû recourir à un échange de vues par écrit ¹.

Avis des Minorités.

« L'avis motivé — dit encore l'article 3 du Règlement — d'une minorité composée d'un ou de plusieurs membres de la Commission devra être transmis au Conseil à la demande de la minorité. »

Le deuxième alinéa de l'article 8 répète :

« Si la Commission n'est pas unanime, elle pourra présenter ses observations sous forme de rapports de majorité et de minorité. »

Néanmoins, l'expérience a démontré que les membres de la Commission arrivent à tomber d'accord sur les questions soulevées dans tous les cas. Les membres de la minorité dans les cas assez rares où il y en avait, n'avaient pas jugé opportun de présenter un rapport distinct.

De notre connaissance, un seul exemple contraire, est à relever. Le Président, ne pouvant s'associer au rapport de la majorité de la Commission, dans l'affaire

(1) P. V., III, 9.

de l'insurrection des Bondelzwarts, a adressé au Conseil en date du 14 août 1923, une déclaration distincte exprimant des vues différentes.

Sessions.

D'après l'article 7 du Règlement, il y a deux genres de sessions : ordinaires et extraordinaires. Le critère de cette distinction se trouve à l'article 1

Le critère de cette distinction se trouve à l'article 1 et à l'article 8 du Règlement. En effet, le premier alinéa de ce dernier article présente « au début de la session ordinaire (celle prévue à l'article 1), la Commission se livrera à l'examen particulier et à la discussion de chacun des rapports annuels présentés par les Puissances mandataires. »

En d'autres termes, la session ordinaire sera consacrée à l'examen des rapports annuels des Mandataires, à moins que le Conseil dérogeant à cette prescription générale, consulte dans la même session la Commission sur d'autres questions.

Quant au but de la session extraordinaire, il n'est pas précisé.

Apparemment il se détermine d'après les données des cas d'espèces. Seule la procédure à suivre pour la convocation d'une session extraordinaire est prévue. Aux termes de l'alinéa 2 de l'article 1.

« Elle (La Commission) se réunira en session extraordinaire à la demande de l'un de ses membres, à

condition que cette demande, adressée au Secrétaire général et soumise par lui aux autres membres de la Commission, soit approuvée par la majorité de ses membres et par le Président du Conseil de la Société. »

De cette procédure, il ressort que la session extraordinaire devra avoir l'approbation du Président du Conseil qui en pratique n'agit pas sans consulter ses collègues.

Ainsi le droit de la Commission de se réunir de sa propre initiative, se trouve réglementé.

Une session de la Commission tenue en dehors de la session d'été seule prévue par le règlement mais au cours de laquelle, la Commission procède à l'examen habituel des rapports annuels, est-elle une session extraordinaire ? La Commission a eu l'occasion d'examiner cette question lors de sa quatrième session¹. Le membre anglais Lord Lugard estima avec raison qu'une deuxième session nécessitée dans la même année par l'examen des rapports devrait être considérée comme un « ajournement » de la première. Le membre belge, ainsi que le membre hollandais, alors vice-président se sont associés à cette manière de voir. M. Orts observa :

« Qu'une session extraordinaire n'est pas obligatoire et qu'il faut des circonstances extraordinaires ou imprévues pour en justifier la convocation. »
« Une réunion » qui a pour objet de poursuivre

(1) V. P. V., IV : 157-158. P. V., V : 80.

l'examen des rapports annuels n'est que la suite de la session ordinaire. »

Néanmoins, la cinquième session, tenue à Genève en automne 1924 ou la 8^e, tenue à Rome en février-mars 1926 furent considérées comme des sessions extraordinaires. Cependant elle ne furent consacrées qu'à l'examen des rapports des Puissances mandataires. Mais d'autre part, la 7^e session, tenue en automne 1925, ainsi que la 10^e, tenue en automne 1926, bien que consacrée également à l'examen des rapports, furent des sessions ordinaires.

Date de la session ordinaire annuelle.

Le premier alinéa de l'article 1 dans sa forme primitive décidait que la Commission se réunirait le premier mardi du mois d'août. Cette date a été modifiée depuis. Les raisons en sont exposées à la fin du troisième rapport de la Commission, il a paru à tous les membres de la Commission que la date du 1^{er} août prévue était à tous égards malheureuse et en fait, cette année déjà, la Commission a cru devoir se réunir le 20 juillet. Le peu de temps qui sépare cette date de la réunion de l'Assemblée et de celle du Conseil qui la précède immédiatement est peu favorable à un examen approfondi des rapports et, partant, au contrôle de l'administration des territoires sous mandat qui incombe à la Commission et au Conseil, et auxquels les assemblées passées ont tenu à ne pas rester étrangères.

D'autre part, la Commission ne se dissimule pas

les difficultés qu'entraînerait pour les Puissances mandataires, la fixation d'une date trop rapprochée de la fin des périodes administratives sur lesquelles portent leurs rapports annuels. En proposant de remplacer dans la disposition ci-dessus les termes « le premier mardi du mois d'août, par : dans la seconde moitié de juin, la Commission croit concilier, dans la mesure du possible, les convenances des Puissances mandataires et les exigences du contrôle de la Société des Nations. »

Cette proposition fut approuvée par le Conseil le 12 décembre 1923.

Par suite de cette modification de l'article 1, l'article 5 a été également modifié.

« Il est nécessaire — dit le rapport susmentionné à ce sujet — que les membres de la Commission soient saisis des rapports sur lesquels porte leur examen un mois au moins avant la date de la session ordinaire. Il est proposé, par conséquent, de remplacer les mots « à la fin du mois de juin au plus tard » par les suivants « avant le 20 mai au plus tard » ¹.

Cette date présentait des difficultés pratiques pour certains rapports dont quelques-uns doivent être envoyés de pays lointains et dont d'autres ne couvrent pas une période annuelle coïncidant avec l'année civile.

A la suite des considérations développées par la Commission et tenant compte des nécessités prati-

(1) P. V., IV : 157.

ques, le Conseil a fixé les dates de réception des divers rapports de la manière suivante :

« La Commission devra être saisie des rapports annuels en ce qui concerne la Palestine, la Syrie, le Cameroun et le Togo sous mandat français, le Tanganyika, le Sud-Ouest Africain, la Nouvelle-Guinée et Nauru avant le 20 mai, et en ce qui concerne l'Irak, le Cameroun et le Togo sous mandat britannique, le Ruanda-Urundi, les Iles du Pacifique sous mandat japonais et le Samoa occidental avant le 1^{er} septembre de chaque année. Les Puissances mandataires seront priées d'en adresser cent exemplaires au Secrétariat général et en même temps un exemplaire à chaque membre de la Commission permanente des mandats, dont les noms et adresses seront communiqués, à cet effet, aux gouvernements de ces Puissances » ¹.

Les autres dispositions de la Constitution de la Commission ou de son règlement intérieur ² n'appellent pas de remarques.

SECTION VI

LES PRINCIPES DE LA PRATIQUE SUIVIE PAR LA COMMISSION DANS L'EXERCICE DE SA TACHE.

La Jurisprudence de la Commission varie beaucoup. A ce sujet, on ne peut formuler que des généralités et ne marquer que des tendances.

(1) Article 5 du règlement intérieur.

(2) V. annexe.

La composition de la Commission, la réglementation faite par le Conseil de son activité, son importance de fait, et les circonstances particulièrement difficiles dans lesquelles elle exerce son contrôle l'ont amenée à suivre une ligne de conduite caractérisée par un effort constant pour concilier le contrôle avec le principe de « l'extrême prudence » et la nécessité où elle se trouve d'éviter tout ce qui pourrait provoquer la répugnance des Puissances mandataires ou qui pourrait leur créer des difficultés. A la règle de contrôle prescrite par le Pacte, la Commission s'inspirant envers les Mandataires, de la même confiance dont s'inspire le Conseil, a ajouté le principe de la collaboration avec les Puissances mandataires et les conséquences de ce principe ont marqué toute l'activité de la Commission.

La Commission a saisi l'occasion d'un cas particulièrement grave pour donner à la pratique continuellement suivie par elle une expression écrite ¹.

« Au début de ce rapport et vu son importance exceptionnelle, la Commission tient à rappeler la conception qu'elle s'est faite de sa mission et à dissiper pour autant que cela dépend d'elle, les malentendus qui se sont manifestés à ce sujet. Cette conception se dégage de l'article 22 ainsi que de sa charte constitutive adoptée par le Conseil dans ses résolutions du 1^{er} décembre 1920 (Constitution) et du 10 janvier 1922 (Règlement intérieur).

De ces textes, il résulte que la Commission, sa

(1) C. P. M., P. V., VIII, page 3.

constitution et ses fonctions sont caractérisées par deux traits dominants; la Commission est un organe purement consultatif et ses délibérations ne sont que *la résultante de l'ensemble des convictions personnelles de ses membres.*

La tâche de la Commission est à la fois une tâche de *contrôle et de collaboration.* Elle doit, en soumettant les rapports des Puissances mandataires à un examen approfondi, déterminer dans quelles mesures les principes du Pacte et des Mandats ont trouvé dans l'Administration des divers territoires leur application effective. Mais elle doit aussi faire tout ce qui dépend d'elle pour faciliter aux Puissances mandataires l'exécution de la haute et difficile mission qu'elles accomplissent au nom de la Société des Nations et dont elle rend compte au Conseil. »

Après avoir formulé ces principes, la Commission a exprimé une idée fondamentale qui rend compte de toutes les difficultés du contrôle ainsi que de celle que présente son étude : « *Contrôle et Collaboration sont deux fonctions qui, sans être incompatibles, ni contradictoires, ne sont pas dans leur exécution simultanée, sans présenter de réelles difficultés.* »

La Collaboration avec les Puissances mandataires, dans l'état actuel du droit international, est une nécessité. L'intérêt du problème posé par cette idée est dans le point de savoir où s'arrête la collaboration et où commence le contrôle. La délimitation de ces deux facteurs varie d'après les données des cas d'espèces. Pour préciser davantage l'idée générale émise

par la Commission à l'occasion de son VIII^e rapport au Conseil, nous nous rapportons aux circonstances dans lesquelles la Commission eut à la formuler.

Au moment où la Commission se réunissait en automne 1925, pour sa 7^e session, les troubles de Syrie persistaient et la Commission, dans la crainte qu'un débat ne crée des difficultés nouvelles à la Puissance mandataire, décida à la demande de celle-ci, de surseoir à l'examen du rapport annuel sur l'administration de la Syrie.

Ce n'est qu'en mars de l'année suivante et à la requête de l'Assemblée que la question de la Syrie fut portée à l'ordre du jour de la Commission pour une session extraordinaire tenue à Rome.

La Commission, lorsqu'elle rédigea le rapport d'où nous avons tiré la citation mentionnée ci-dessus, se trouvait ainsi devant une situation particulièrement difficile en Syrie, et en présence de l'une des crises les plus graves que l'institution du Mandat ait subi. D'un côté il y avait les Syriens exaspérés par l'exercice qu'avait faite de son autorité le mandataire et d'un autre côté une grande Puissance dont le prestige se trouvait particulièrement menacé dans ce pays. La guerre sévissait en Syrie à cette époque avec tous les sacrifices qu'une guerre d'indépendance nécessite et toutes les horreurs d'une guerre moderne. Devant cette situation difficile, la Commission avait l'une ou l'autre des deux préoccupations suivantes ou toutes les deux à la fois : rétablir la paix et sauvegarder le prestige du mandataire, et assurer dans la me-

sure du possible l'application des principes du Mandat. Comme il ressort nettement de la lecture du rapport, c'est la première préoccupation, soit celle de rétablir la paix et de sauvegarder le prestige du mandataire qui, certainement a été la prédominante.

La Commission a voulu, à ce qu'il nous semble, éviter de donner un encouragement aux Syriens. C'est pourquoi elle a nettement posé le principe de la collaboration. D'un autre côté, elle n'a pas manqué de formuler à l'intention de la Puissance mandataire l'idée suivante¹ :

« Plus la Puissance mandataire manifestera clairement par toute son administration, sa fidélité à cette doctrine du Mandat, et plus les habitants du territoire sous mandat en seront unanimement pénétrés, plus vite et plus complètement sera rétablie la paix dans la région actuellement troublée. »

Contrôle et collaboration, les deux éléments essentiels de l'activité de la Commission l'ont amenée à se faire une conception de sa mission et à suivre une pratique au sujet de laquelle on peut formuler les observations suivantes :

La Commission n'a jamais voulu s'engager dans des débats théoriques pour préciser l'un ou l'autre des aspects de son activité ou l'une ou l'autre des données de la règle de droit, ni formuler un corps de doctrine susceptible d'expliquer les différentes manifestations de son activité. Elle a préféré décider chaque fois d'après les données des cas d'espèces, en

(1) P. V., VIII, page 6.

tenant compte des conséquences et des répercussions que ses avis peuvent avoir. Elle est allée si loin dans cette voie qu'elle a refusé par exemple de donner une définition de ce qu'elle entend par travail forcé¹ et a ainsi laissé le champ libre, se réservant de porter à cet égard des jugements en accord avec les données des cas particuliers et l'opportunité que le principe de collaboration implique. « Si l'une de ces dispositions (des Mandats) disait le Président de la Commission², n'est pas claire, il n'appartient pas à la Commission de l'éclaircir avant qu'une question ne se pose à son sujet, à l'occasion d'un cas d'espèces. Pour le prestige même de la Commission il importe qu'elle ne s'engage pas dans des débats interminables à propos de questions théoriques. » Or une attitude pareille poussée trop loin comme il ressort des Procès-verbaux de la Commission de cette session et de toutes les autres, ne manque pas de présenter un réel danger.

V. van Rees s'est élevé contre l'idée émise par le Président. Il observa que ce prestige se trouve bien plus menacé lorsque, en face des représentants des Puissances mandataires, se révèlent continuellement au sein de la Commission des *divergences de vues sur les points les plus fondamentaux* et il a ajouté que son idée permettrait de réaliser un travail plus méthodique.

M. Orts remarqua que l'incertitude qui prévaut quant au sens exact de ces termes, constitue pour la

(1) C. P. M., IX, 133-35.

(2) P. V., IX, 133.

Commission une entrave dont il serait fort désirable qu'elle pût se libérer. Ainsi comme l'ont indiqué les membres de la Commission, le fait de ne pas formuler quelques principes de doctrine et de ne plus déterminer la signification des termes conçus d'une façon uniforme ou analogue dans les Mandats particuliers peut présenter des dangers à un double point de vue :

1) Danger que M. van Rees a signalé pour le prestige de la Commission qui n'ayant pas en effet de force exécutoire, dépend particulièrement du poids et de l'autorité des avis qu'elle donne, lesquels à leur tour dépendent d'une conception unique des principes qui la guident dans les cas de même genre ainsi que d'un travail méthodique, seuls capables d'assurer le prestige de la Commission à l'égard du Conseil, des Mandataires, et du monde extérieur.

2) Danger provenant du fait que l'incertitude qui peut prévaloir dans son sein sur le sens exact des termes des obligations du mandataire pour constituer pour son activité, une entrave, laquelle, peut se manifester selon nous à un double point de vue :

a) La Commission, chaque fois que se présente un cas relevant des termes en question doit entreprendre une nouvelle discussion et s'exposer à une perte de temps, lequel est particulièrement précieux étant donné d'un côté l'immensité des tâches particulières que la Commission est appelée à accomplir dans l'examen de chaque rapport des Mandataires et d'autre part la courte durée de ses sessions.

b) La Jurisprudence de la Commission perd toute unité.

Malgré ces dangers, la Commission s'en est tenue à un autre principe particulièrement bien exprimé par M. Merlin, Membre français. « Cette Commission travaille sur une matière vivante et qui se transforme; elle a donc à prendre non des décisions générales, mais des décisions d'espèces, elle n'a pas à établir un corps de doctrine ni à choisir un certain nombre de principes applicables indifféremment à tous les cas. En un mot, elle n'est pas une académie. Mais un organisme de contrôle de surveillance » ¹.

L'observation de M. Merlin semble être exagérée. Il ne s'agit pas d'appliquer « un certain nombre de principes *indifféremment à tous les cas* » mais d'appliquer le principe.

Le même membre, précisant la même idée, observa de nouveau ² : « La Commission n'est ni une académie de sciences morales et politiques chargée d'étudier les problèmes d'un point de vue spéculatif sans se préoccuper des conséquences des vérités auxquelles elle arrive, ni un tribunal, n'ayant qu'à juger en son âme et conscience sans se préoccuper des suites possibles de sa sentence... Les membres de la Commission doivent toujours se rappeler en prenant une décision qu'ils opèrent sur de la chair vivante et palpitante, aux réactions extrêmement vives. *Ils ne sont donc pas libres de dire le droit et la vérité dans l'absolu*, mais ils doivent tenir compte au suprême

(1) P. V., IX, page 134.

(2) P. V., VIII, 187.

degré des conséquences de leurs paroles et de leurs décisions. »

La Commission a constamment pris à cœur l'idée formulée par M. Merlin. Néanmoins, l'analogie des cas d'espèce ayant trait à l'une ou l'autre des obligations du mandataire ont amené à la longue la Commission à une uniformité relative de jurisprudence, qui apparaît de plus en plus dans ses derniers rapports au Conseil. Le même principe formulé par M. Merlin, a d'autre part aidé la Commission, à varier sa jurisprudence d'après les nécessités de la collaboration avec les Puissances mandataires.

Etant donné la composition de la Commission ainsi que la réglementation de son activité par le Conseil et vu les considérations que nous venons de développer, la Commission doit d'après elle : a) éviter de s'immiscer même dans les limites de sa compétence dans l'administration du Mandataire. Elle est allée si loin dans cette voie qu'elle s'est très souvent abstenue de donner des avis ou des conseils au mandataire¹. Elle s'est contentée, comme il résulte de ses procès-verbaux de se renseigner et tout au plus de critiquer quelquefois l'organisation administrative elle-même ou le personnel. (Voir plus loin).

b) La Commission s'est abstenue, d'autre part, de donner des avis sur des questions politiques, à moins que le Conseil ne le lui ait demandé. Nous avons eu l'occasion de constater cette pratique dans la section que nous avons consacré à la réglementation du droit

(1) Voir un débat très intéressant à ce sujet pages 178-80 du XI^e rapport au Conseil.

de la Commission de donner des avis. Il faut distinguer dans ce domaine entre les questions relatives à la politique suivie par le Mandataire dans les pays sous mandat, et les questions de nature politique proprement dites ayant trait directement ou indirectement à la politique internationale. En ce qui concerne les questions politiques de la première catégorie, la pratique suivie en matière d'administration est applicable. En ce qui concerne les secondes, la Commission a toujours décidé de ne pas discuter les décisions du Conseil. C'est ainsi par exemple qu'elle s'est abstenue de discuter la régularité de certaines dispositions des mandats particuliers. Mais la Commission ne s'est point simplement bornée dans ce domaine à ne pas discuter les décisions du Conseil; elle est allée encore plus loin dans ce sens, en évitant dans la discussion de la *politique du mandataire dans les territoires* sous mandat toutes les questions touchant à la politique internationale en général. D'ailleurs le Conseil a pris une décision par laquelle les Mandataires sont invités à suivre les recommandations de la Commission, sauf dans le cas où des considérations politiques rendent impossible l'application de ces recommandations¹. La Commission s'est guidée par cette décision du Conseil et a suivi la ligne de conduite énoncée par lui. C'est sur la base de ces principes que la Commission a exercé son activité. A chacun de ses principes on peut trouver dans les procès-verbaux des exceptions, mais il n'en est pas

(1) Journal Officiel 1924, N° 2,1385.

moins vrai que dans l'immense majorité des cas la Commission s'en est inspirée.

Il est impossible, sans risquer d'être aussi long que les procès-verbaux eux-mêmes, de préciser de façon complète les règles de conduite que la Commission a suivies ou le rôle qu'elle a joué. Néanmoins, il ne serait pas inutile de tenter d'en mentionner l'application dans les cas particulièrement intéressants, afin qu'il soit possible en s'y rapportant, de comprendre plus clairement la pratique suivie.

La Commission est chargée de s'assurer par les moyens d'information mis à sa disposition, que les mandataires ont rempli leurs obligations et qu'ils ont fait bon usage de l'autorité que la Société des Nations leur délègue à cet effet. Ces obligations sont de deux sortes; les unes, négatives, basées sur les principes de non-annexion et de désintéressement, les autres, positives, découlent de la mission sacrée de la civilisation et du devoir du mandataire de guider le territoire placé sous son mandat vers son émancipation complète.

A) *Les obligations négatives* : ces obligations de par leur caractère même, sont assez nettes. Les obligations positives sont par contre excessivement vagues. Dans les cas relevant de la première catégorie, la Commission veille à ce que le Mandat ne redevienne pas une colonie. Elle a ici à résister aux tendances de quelques mandataires, de ceux surtout qui ont des Mandats C à se considérer comme souverains dans le territoire sous mandat. Dans ce do-

maine, le champ de la collaboration entre le Mandataire et la Commission est très limité. Néanmoins, la Commission dans des cas de cette espèce, s'est bornée la plupart du temps à s'assurer que les obligations résultant strictement des textes des mandats étaient extérieurement respectées. Elle a surtout contribué à établir une différenciation entre une colonie et un mandat en s'assurant que les textes de loi ou de règlements administratifs établis par les mandataires ne contenaient pas de dispositions nettes déclarant que les territoires en question ou leurs ressources appartiennent en propre au mandataire. Elle a sauvé, dans ces cas, la forme juridique.

C'est ainsi que la Commission a résisté à la tendance qu'avait l'Afrique du Sud à se considérer souveraine sur le territoire sous mandat. Elle a recommandé au Conseil que certains termes des traités conclus par l'Afrique du Sud au nom du pays sous mandat ou certains textes des lois ou des règlements qui le concernaient fussent modifiés en ce sens qu'ils ne disent plus que le pays mandataire est souverain du territoire sous mandat. (Voir à ce sujet : P. V., II, 92; VI, 59, 71; X, 82-85, 182-184; XIV, 66; XV, 77-78; XVIII, 12-204.)

C'est ainsi que, dans le même ordre d'idées, la Commission a eu à s'occuper de l'Union douanière entre le Ruanda Urundi et le Congo belge (P. V., VII, 55-56, 215; voir également le rapport sur la Belgique sur le Ruanda Urundi, 1925, page 7, 110-114). Elle a également étudié le projet d'union entre le Kenyi-

Ugundi et le Tanganyika pour voir si ce projet ne violait pas les termes du mandat (XV, 103-107, 169-79, 201-04; XVIII, 27, 201-203).

La Commission s'est préoccupée aussi d'empêcher l'appropriation du domaine public du Cameroun et du Togo sous mandat français par l'Etat Mandataire (II, 23-26, 87-91). Elle a invité la France à modifier quelques termes de règlements administratifs à l'effet que le domaine des territoires sous mandat forme une partie du « domaine privé de l'Etat français », afin d'éviter une confusion entre le domaine du territoire sous mandat et le domaine propre du mandataire. (P. V., III, 216-37; IV, 163-68, voir également Van Rees, II, page 80-87).

Un cas analogue s'est présenté au sujet d'une loi de l'Afrique du Sud disposant que les chemins de fer et les ports du territoire sous mandat appartiennent au dit Etat « in full dominion », la Commission a réagi contre cette loi, et, après plusieurs débats et des pourparlers avec les représentants de l'Afrique du Sud, les termes de cette loi ont été changés sans que l'Afrique du Sud ait modifié sa politique. (Voir rapport de l'Afrique du Sud, 1922, 1-2, C. P. M., P. V., VI, 58-64, 178; IX, 34-35, 42-44; XI, 176-77; XIV, 72-78, 275; XV, 76-78, 274-76; XVIII, 130, 204).

Le Conseil approuva finalement l'attitude de la Commission par une décision dans laquelle il conteste à la Puissance mandataire le droit de la souveraineté (Journal Officiel, 1927, N. 7, 1, 119-20).

La Commission a eu également à s'occuper du

principe de la porte ouverte qui d'ailleurs n'a jamais été sérieusement mis en doute par les Mandataires. Elle a notamment, critiqué un décret du Gouvernement Français relatif aux droits de douane dans le Cameroun sous mandat français (P. V., III, 27, 314); devant l'attitude de la Commission, les termes du décret ont été modifiés (P. V., IV, p. 20). La Commission également a insisté pour que l'égalité entre les ressortissants des Etats membres de la Société des Nations soit assurée en matière de concessions. (P. V., III, 142-43; IV, 20, V, 144-45, 85; IX, 179-81; XII, 49; 156-57; XV, 83-84; XVIII, 80).

Relativement à la liberté du commerce et du transit, la Commission a eu l'occasion de faire modifier des mesures prises contrairement aux termes des Mandats en Syrie. (Voir rapport sur la Syrie, 1924, 72-74; V, 187; XIII, 172-74, 227; XV, 31-32, 185.

Dans toutes ces questions, il est indispensable de lire les procès-verbaux de la Commission. Pour les questions relevant du principe de la porte ouverte, il serait plus intéressant de lire, pour de plus amples détails, un livre remarquable de M. Benjamin Gerig : *The Open Door and the Mandate System* 1930.

La Commission a aussi contribué, en ce qui concerne surtout les Mandats B. et C. à faire une différenciation entre le statut juridique des ressortissants des territoires sous mandat et celui des ressortissants de l'Etat Mandataire ou de ses protectorats (CPM, P. V., I, 45-46; II, 86-88, 65-74). La Commission a fait des suggestions qui ont été amendées et approuvées

par le Conseil (Journal Officiel, 1923, N° 6, 567-72, 604, P. V., C P M, III, 9).

La Commission s'est vu toutefois obligée de faire de nouvelles remarques à ce sujet (P. V., VIII, 14; XVIII, 100-29, voir mémoire préparé par M. van Rees, XV, 276-79; XIV, 80-274; XV, 25-27; XVI, 88-128-32, 187-88).

La Commission a également contribué à éviter la confusion des recettes et des dépenses des territoires sous mandat avec le budget des colonies avoisinantes des Etats Mandataires (C. P. M., I, 22-24; II, 14, 35-38; 45, V, 30, 189; X, 105, X, 105; XVI, 99, 101; XVIII, 202; IX, 82. Particulièrement intéressantes à ce sujet sont les discussions concernant le Togo et le Cameroun sous mandat britannique, C. P. M., P. V., III, 149-160-61; Voir également déclarations du Marquis Théodoli. III, 174, voir également III, 83-84; V, 15, 45-46, 195; XII, 52; XIV, 201-02; 242-43).

La Commission s'est également occupée des obligations du mandataire relatives au statut militaire des territoires sous mandat (voir un chapitre particulièrement intéressant de M. van Rees, op. cit., II, p. 167-177).

Comme il ressort de ce que nous venons d'écrire, l'activité de la Commission en ce qui concerne ces questions n'a pas été retracée dans l'ordre chronologique suivi par les procès-verbaux car la Commission a eu à revenir quelquefois durant plusieurs sessions sur la même idée. Nous avons cru plus utile pour faciliter les recherches de mentionner nos in-

dications en suivant l'ordre logique des idées émises par la Commission. Dans cet essai, il ne nous est pas donné d'étudier les cas d'espèces, car une étude fructueuse de ce genre ne pourrait être accomplie que dans un grand volume. Relativement à ces obligations négatives ainsi qu'aux obligations positives du Mandataire, nous préparons du reste un livre qui doit paraître prochainement en anglais, sur la pratique du Mandat et dans lequel chacune de ces obligations fera l'objet d'une section spéciale.

B) *Obligations positives* : Ces obligations peuvent être divisées en deux catégories : politiques et sociales. Une telle classification n'est peut-être qu'arbitraire mais elle s'impose d'une part pour la clarté de l'exposé et elle est d'autre part conforme à la pratique de la Commission qui l'a formulée dernièrement dans son XVII^e rapport, page 142. La première catégorie a trait au degré du contrôle de l'autorité ou de l'administration que le mandataire exerce dans l'accomplissement de son mandat. La seconde a trait au bien-être moral et matériel des habitants.

1) *Politique*.

Cette catégorie peut à son tour être divisée en deux : a) la première relative à la politique proprement dite du mandataire, c'est-à-dire à la part d'autonomie laissée aux habitants. A cet égard la Commission n'a pas formulé d'avis dignes d'intérêt. La Commission a néanmoins insisté pour que la vie et l'organisation propre des tribus ne soient pas complètement détruites dans les territoires sous man-

ats B et C (P. V. III. 103, IV, 81, V, 18-19, VI, 58-60, 63, VII, 8, XI, 93, en particulier 1925 Rapport sur le Tanganyika 6-16; 1927 Rapport 8-13, 95, C. P. M., P. V, XVIII, 17; 1927 Rapport sur le Togo 40-41, 1927 Rapport sur le Cameroun 30-31; Rapport sur le Togo britannique 6-17, 1927; 1927 Rapport sur le Cameroun britannique 7-23; Rapport sur le Ruanda Urundi 6-16; rapport 1927, 8-13, 95, C. P. M., IX. 103).

b) Administration du Mandataire.

La Commission a eu dans ce domaine à critiquer l'insuffisance d'une partie du personnel administratif des Mandataires. (P. V. (114) VIII, 206-207, (115); Rapport de la Syrie, 32 (116), C. P. M. VI, 86-87, 179-80. (117) XV, 45-49. (118) XVIII, 52-53, 203).

Elle a également critiqué dans ce domaine l'insuffisance des forces militaires que l'Angleterre détenait en Palestine. (P. V. IX, 217, XVII, 139-145). La Commission a eu également l'occasion d'inviter le mandataire sur le Samoa, à faire preuve de plus d'énergie dans la répression des troubles qui ont eu lieu dans ce territoire. (P. V. 37-47).

D'autre part, la Commission s'est élevée contre l'excès d'autorité laissée au chef local dans les mandats B et C. La Commission s'est montrée favorable à l'exercice d'une administration indirecte par l'intermédiaire des chefs indigènes, mais a insisté sur la nécessité de les soumettre à un contrôle sérieux du mandataire. (P. V. 1. 25, XI, 38, XV, 113-14, 69-70, 142 à 144, XIII, 25).

La Commission a également insisté pour que les

fonctionnaires du mandataire soient rendus effectivement responsables de leur activité. (P. V. III, 102, XV, 62-63, IV, 95, IX, 95-98, XIV, 52-53, XIV, 59-64; XV, 33-143-145; particulièrement à cet égard est le 8^e rapport de la Commission surtout pages 201-208).

La Commission s'est également élevée contre des mesures prises par les Mandataires et qui étaient de nature à donner aux mêmes fonctionnaires à la fois une compétence administrative et juridictionnelle. (P. V., V, 12-13, III, 80).

2) *Contrôle des obligations positives d'ordre social.*

La Commission a contribué à préciser dans la mesure du possible, soit par les questions qu'elle pose aux Mandataires, soit par ses rapports au Conseil, les termes du Pacte et des mandats particuliers.

Elle s'est surtout préoccupée de sauvegarder les titres de propriété détenus par les habitants des territoires sous mandat et mis en doute par les Mandataires. (Voir à ce sujet G. L. Beer, *African Questions at the Peace Conference*, 1923; Buell, *The Native Problem in Africa*, I, 750, C. P. M., P. V., 227-36, IV, 106-08, IX, 151, XI, 83-85; rapport du Mandataire sur le Tanganyika, 1926, page 84; 1927, pages 69-70; rapport du Mandataire sur l'Île de Nauru, 1924, pages 12-13; C. P. M., V, 146).

Aidée par le représentant du Bureau International du Travail la Commission s'est occupée des questions relatives au travail forcé et à l'esclavage. (C. P. M., P. V., IV, 148-50; III, 44, 156-164; V, 19-22, 182-83; VI, 67, 129, 176; VII, 39; IX, 65, 104, 217;

VII, 154-56; X, 188-19, 164-72). En ce qui concerne particulièrement à cet égard le Ruanda-Urundi (voir VII, 65-68, 216; IX, 104-06, 219; XII, 42-44, 215; IX, 142-45; X, 97-100; XII, 77-79; en ce qui concerne le Togo sous mandat français, voir VI, 16-21, 173).

Les divergences de vues sur la définition à donner au travail forcé au sein de la Commission ont été significatives. (Voir P. V., VI, 47-50; VII, 197-207; XV, 61-136; en ce qui concerne le travail forcé, l'activité de la Commission telle qu'elle résulte des procès-verbaux et des rapports des Mandataires n'a pas été marquée par des résultats tangibles).

La Commission s'est occupée également des conditions d'hygiène existant dans les territoires sous mandat (III, 311; IV, 105-06; V, 39-40, 191; XVI, 48-50. Rapport du Mandataire sur le Sud-Ouest Africain, 58-59; VI, 69-70, 178; VII, 146-47; XIV, 106, 214; XV, 71, 235; XVIII, 139 à 204; elle a insisté pour que le Mandataire augmente les dépenses prévues pour les services d'hygiène, XVIII, 39-45, 75, 100, 119. Voir Mémoire de Mme Wicksell, IV, 183-84).

La Commission s'est occupée des questions de l'éducation technique des habitants du territoire sous mandat. (P. V. Voir Journal officiel, 1924, N° 10, 1405. C. P. M., P. V., IV, 21; V, 51; VI, 24, 36, 90, 111, 174; IX, 93-94, 148; X, 114-15; XI, 28-29, 55; XII, 119-20, 203).

La Commission s'est occupée également des manuels scolaires ainsi que du personnel des services de l'Instruction Publique dans les territoires sous mandat. (P. V., IV, 104; VI, 178; IX, 41, 88, 220; XII,

201-02; XIII, 73; XV, 126, 148-50; XVIII, 37, 72, 74, 118, 135-36, 141).

Dans son activité ayant trait au contrôle de l'accomplissement des obligations négatives ainsi que positives assumées par les mandataires en vertu de leur mandat, la Commission s'est abstenue de faire des recommandations sauf celles qui sont impliquées dans la stricte interprétation des textes des Mandats. Son contrôle tel qu'il nous apparaît à travers ses procès-verbaux ainsi que dans ses recommandations, s'est constamment inspiré du principe de la collaboration avec les Mandataires, tel que la Commission le comprend. Il est impossible, vu l'insuffisance des informations données par les Procès-Verbaux et les rapports des Mandataires, de se faire une idée réellement exacte de l'activité de la Commission ainsi que des résultats tangibles de l'activité des organes de contrôle en général dans la pratique journalière des Puissances mandataires dans les territoires sous mandat. Un jugement à cet égard basé sur l'importance donnée par la S. D. N. serait certes hâtif et pris à la légère. Pour juger il faut voir l'administration même sur place. C'est ce que nous avons essayé de faire dans le cas des territoires dits sous mandat A. Nous avons déjà relevé deux cent quatre cas différents de mesures spéciales ou générales prises par les Puissances mandataires dans leur gestion en Irak, Palestine, Syrie et Transjordanie. De ces 204 cas, il y en a, à notre connaissance, une cinquantaine men-

tionnés avec certains détails par les rapports des mandataires et étudiés par la Commission.

Nous nous proposons de les classer puis de les analyser dans un livre auquel nous avons déjà fait allusion. Mais entre le travail entrepris par la Commission et le service qu'elle a rendu d'une part, et les résultats tangibles acquis dans l'application journalière des mandats en vertu de l'activité des organes de contrôle d'autre part, il y a une différence à faire. Il est inexact d'identifier ces deux éléments car les résultats dépendent précisément du Conseil, des Mandataires et des considérations purement politiques qui échappent à l'emprise de la Commission.

Mais on peut dire que la Commission a établi une différence théorique, nette, entre un mandat et une colonie et qu'elle a rendu service au droit international. Elle a d'autre part aidé à préciser dans les limites du possible les obligations du mandataire. Son travail à cet égard a été également fructueux. La Commission n'a pas certes fait usage de tous les moyens juridiques que le Pacte lui accorde; mais, pour juger équitablement des services qu'elle a rendus, il faut se demander ce que le régime des mandats serait devenu sans son contrôle. La réponse est aisée et nous n'avons pas besoin d'y insister.

Mais alors, pourquoi la Commission se distingue-t-elle par son activité dans le régime du contrôle? Nous avons vu que le Conseil effectivement donne le ton à l'activité de la Commission. Pourquoi celle-ci n'a-t-elle pas suivi l'exemple du Conseil jusqu'au

bout ? Il nous semble que cela est dû aux considérations suivantes :

1) L'activité de la Commission étant le résultat de l'ensemble des convictions personnelles de ses membres, elle s'est toujours modelée sur les données du « politiquement possible et opportun ». De ce fait, la règle de droit subissait à chaque pas l'influence décisive des considérations politiques. Cela a engendré et donné cours à ce qu'on peut appeler la théorie de collaboration en matière de contrôle international des mandats. *Mais la Commission est un organe constitué en vue d'un but.* Ce but est le contrôle. Elle ne pouvait pas s'y soustraire complètement. Les considérations politiques sont intervenues d'une façon effective; mais, la Commission animée de l'instinct de conservation propre à tout organisme ne pouvait pas diriger son activité dans un sens contraire au but qui est sa raison d'être.

2) A cette première considération, il y en a une seconde à retenir. *La Commission est pourvue d'une armature juridique très forte prévue par le Pacte.* Sa compétence est largement conçue. Le Conseil a déterminé son activité de différentes manières. Il est dans tous les cas libre d'autre part de rejeter ces avis ou ces recommandations, mais il ne peut se passer d'elle.

3) La Commission, il n'est pas inutile de le répéter, ne fait que donner des avis ou des recommandations. Ses décisions ne sont pas exécutoires. Mais n'est-il pas également vrai que toutes les décisions

des organes du contrôle — en ce qui concerne le contrôle partagé — comme nous avons vu dans le second chapitre, sont de même nature. Par contre, la Commission étant mieux informée et ayant acquis à tort ou à raison la confiance d'une grande partie de l'opinion publique, s'est distinguée par le contraste entre son activité et celle du Conseil, à tel point que quelques auteurs, comme le Dr Roth ¹ n'ont pas hésité de ranger, de ce fait, la Commission comme un « organe direct de contrôle ».

En effet, le régime du contrôle devient inconcevable sans la Commission.

(1) H. ROTH, op. cit., p. 98.

CHAPITRE IV.

Les sanctions du régime de contrôle.

La Société des Nations ne peut en pratique agir impérativement à l'égard des Mandataires. Tous ses moyens en matière de sanctions, se limitent dans ce domaine, comme dans les autres, d'une part à une action de persuasion envers les mandataires, et, d'autre part à une œuvre d'informations et de publicité. Elle peut vérifier les faits et les porter à la connaissance de l'opinion publique. Nous avons eu l'occasion de parler de cette première sorte de sanctions au chapitre II. Nous nous bornerons donc dans ce chapitre à l'étude de la seconde, consistant dans la publicité des travaux et des séances des organes de la S. D. N.

Or, cette sanction a été rendue en grande partie inefficace par deux moyens. *a)* L'insuffisance d'informations de la Commission permanente des Mandats, et, partant, son incapacité de vérifier des faits qui, dûment établis permettraient à l'opinion publique d'exercer efficacement une surveillance et de formuler des jugements. *b)* Par une insuffisante publicité des séances et des travaux des organes de la S. D. N. Ayant eu l'occasion de parler plus haut des

moyens d'informations de la Commission, nous n'aurons à traiter ici que de la Publicité proprement dite.

1) En ce qui concerne le Conseil, la publicité de ces travaux, de par leur nature même, ainsi qu'en raison de la procédure suivie par cet organe et décrite plus haut, ne s'étend pas en général aux discussions préparatoires qui précèdent ses décisions. Il n'y a de publique, assez souvent, que la décision elle-même, conçue parfois dans un langage diplomatique dont le sens exact échappe à une grande partie de l'opinion publique.

2) En ce qui concerne l'Assemblée, la publicité est pratiquement complète. C'est ce qui fait d'ailleurs la force de ses vœux. Mais les questions relatives aux Mandats n'occupent qu'une partie relativement minime des courtes sessions de l'Assemblée, et celle-ci, n'ayant en cette matière qu'un droit de regard général sur l'activité du Conseil, les discussions qui s'y rapportent sont d'habitude purement formelles et générales, voire même quelque peu superficielles. Elles ne concourent pas ainsi, d'une façon sérieuse, à la compréhension par l'opinion publique de l'activité de la Société des Nations en matière de contrôle.

3) La Commission permanente des Mandats est le seul organe qui entreprenne un examen relativement approfondi de la gestion des mandataires. Son activité est en fait la plus importante à ce point de vue, car elle est la mieux en mesure de renseigner l'opinion publique. C'est dans ses séances, qui sont au nombre de 20 à 30 par session, qu'il faut aller

chercher des précisions et des points de détail, et c'est ce qui importe le plus dans le contrôle de la gestion mandataire. Or, dans ce domaine, la publicité a été réglementée.

Le règlement intérieur de Commission, article VIII, § 4, dispose comme suit :

« Les séances, ainsi que la séance plénière, seront publiques, s'il en est décidé ainsi par la majorité de la Commission ».

La règle est donc que les séances de la Commission sont privées, à moins que la majorité de ses membres n'en décide autrement.

Dès sa première session, la Commission a décidé que les « séances extraordinaires seraient généralement privées (P. V. I, p. 7). Cette règle de conduite, comme plusieurs autres, du reste, trouve son explication dans le souci de la Commission de « collaborer » avec les Puissances mandataires en évitant de les faire paraître en position de défenseurs.

« Si les séances ordinaires devaient devenir publiques — remarque le membre belge de la Commission, M. Orts, au cours de la troisième session¹, ce serait la paralysie certaine. L'accomplissement de la tâche de la Commission requiert beaucoup de tact; elle doit éviter d'éveiller les susceptibilités légitimes des Puissances mandataires dont elle contrôle l'administration. Sans qu'il soit nécessaire de citer des exemples, chacun admettra que certains débats qui se sont produits dans l'intimité des séances privées,

(1) P. V., III, p. 50.

auraient eu un retentissement considérable et provoqué peut-être des ripostes publiques immédiates, si la presse avait eu l'occasion d'en recueillir l'écho.

« D'autre part, si indépendants que soient personnellement les membres de la Commission et si grand que soit leur souci d'impartialité, ils éprouveraient une répugnance bien naturelle à condamner publiquement les actes de leur administration nationale, alors que, le cas échéant, ils n'hésiteraient point à le faire en séance privée.

« Jusqu'à présent, chacun, dans la Commission, a toujours exprimé son opinion sans réticence et en toute franchise. Si les débats devenaient publics, ce serait au détriment des fins mêmes que poursuit la Commission ».

M. Beau, membre français, ajouta :

« Une publicité systématique risquerait de diminuer la sincérité des débats, tant dans les questions posées que dans les réponses faites. Si l'on parle devant un public où ne règne pas l'atmosphère amicale habituelle de cette Commission, le public peut prendre à la lettre certaines expressions qui dépassent parfois la pensée des orateurs. Entre collègues, cela n'a pas d'importance et les mises au point nécessaires peuvent être faites dans les Procès-Verbaux, mais la présence du public risquerait fréquemment de déformer le sens des débats de la Commission dont celle-ci s'efforce de traduire le caractère exact dans ses comptes rendus ».

Si compréhensibles que soient les appréhensions

de M. Orts et de M. Beau, lesquels en fait ont résumé la pensée de la Commission, elles ne justifient point la décision prise, car l'importance réelle du régime de contrôle ne réside pas dans le fait qu'une Commission de dix membres nommés par le Conseil examine la gestion des mandataires, mais dans le fait que l'opinion publique mondiale doit prendre connaissance des résultats de cet examen et doit voir clair dans les comptes rendus de la Commission. C'est là que se trouve toute la force et tout l'intérêt du contrôle. D'autre part, la liberté même de la Commission qui se verrait encouragée par l'opinion publique, ne tarderait pas à s'affirmer plus nettement vis-à-vis du Conseil et des Mandataires. Les Mandataires de leur côté, seraient plus enclins à écouter les recommandations de la Commission ou de la Société des Nations, en constatant que l'opinion publique veille, en même temps que l'institution qui en émane, à l'exécution des obligations du Mandat. L'opinion publique n'est susceptible d'exercer sa mission dans ce domaine qu'en ayant la pleine faculté de se renseigner. S'ils remplissent effectivement leurs obligations, on comprend mal pourquoi les mandataires et la Commission ne chercheraient pas à le faire apparaître aux yeux de tous; mais s'ils ne les remplissent pas en tout ou en partie, on comprend mal que les organes de ce contrôle refusent de permettre, ainsi que les principes du Mandat l'exigent, à l'opinion publique de se manifester et d'appuyer de la sorte leur contrôle.

Parlant à la troisième Assemblée¹ de l'importance de la publicité, Lord Robert Cecil disait :

« Je demanderai à Sir James Allen d'examiner si les avantages que présente une séance publique de la Commission ne sont pas, somme toute, plus grands que les inconvénients ». Il ajoute plus loin : « C'est une grande erreur de croire que l'on obtient de bons effets en harcelant ou en critiquant sans cesse les Etats ou les gens. Mais si cela est vrai, il n'en est pas moins vrai de dire qu'il n'est pas de garantie contre l'oppression ou la mauvaise administration que la publicité ».

Parlant plus loin de l'importance de la critique publique en cette matière, Lord Robert Cecil a ajouté (p. 163) : « Elles (les critiques) font de tout le système du Mandat une chose réelle ». Qu'est-ce, en effet, que ce système ? Le principe en est que les territoires doivent être administrés au nom de la Société des Nations et que la sanction de leur bonne administration doit être la critique publique de la façon dont ils sont administrés ».

On chercherait difficilement un jugement plus net que celui qui a été formulé en ces termes par un des artisans du système des Mandats. L'attitude de l'Assemblée, en général, était franchement favorable à la remarque de Lord Robert Cecil. Mais l'Assemblée n'ayant d'autre compétence en ce domaine que d'émettre des vœux, son attitude n'a pas eu de suite.

Depuis ces trois premières sessions de la Commis-

(1) P. V., p. 162.

sion, la question de la publicité de ses séances a été reprise par elle, mais sans que des opinions, différentes de celles que nous avons citées plus haut, aient été formulées par ses membres et sans que la Commission ait pu arriver à modifier sa règle de conduite. C'est ainsi que seules les séances d'ouverture, dénuées d'ailleurs de tout intérêt, ont été publiques. A part celles-là, la Commission n'a tenu que très peu de séances publiques. Il serait très difficile de citer à cet égard des exemples, sauf ceux des deux premières séances plénières ou ceux des séances du 24 octobre 1925 et du 17 juin 1926¹ où, pour des raisons spéciales, le public fut admis. L'organe d'examen et de contrôle de la gestion mandataire, le seul capable de fournir, par une publicité intégrale, des informations intéressant l'opinion publique, se désiste ainsi du plus grand, sinon de l'unique levier de pouvoir que la S. D. N. possède à l'égard des Puissances mandataires.

Il a ainsi diminué dans une large mesure, l'efficacité de la sanction et de la publicité, laquelle est pourtant impliquée dans le Pacte et dans la nature même de l'activité de la S. D. N.

Il va de soi que cette ligne de conduite comportait de la part de la Commission la plus grande discrétion dans les communiqués à la presse fournis durant les sessions. C'est ainsi également que les P. V. ne sont publiés qu'après avoir reçu l'approbation du Conseil. Ils ne sont publiés qu'assez tardivement,

(1) V. P. V., VII, p. 87; XI. p. 109.

après la session de la Commission, alors que souvent les questions soulevées par elle ont perdu pour l'opinion publique de leur actualité.

Les procès-verbaux ne reproduisent pas les paroles prononcées par les membres. Ce ne sont pas des procès-verbaux proprement dits, mais des comptes rendus. Ils sont d'habitude conçus dans des termes contournés et vagues. A la lecture, on sent de temps en temps qu'il y a un point qui échappe ou qu'il faut chercher à lire entre les lignes. Tout cela ne contribue pas à renforcer la clarté des affirmations faites par la Commission au sujet des cas qui sont portés devant elle et qu'on a parfois le tort de prendre à la lettre. D'autre part, il est pratiquement impossible à une grande partie de l'opinion publique de comprendre les faits lorsqu'ils ne sont pas posés nettement devant elle. Les procès-verbaux, à ce point de vue, ne présentent qu'un intérêt amoindri.

Ainsi la sanction de publicité est réglementée de telle façon qu'elle n'exerce plus une influence efficace sur les Mandataires. C'est une des raisons principales, il nous semble, pour laquelle les recommandations de la Commission n'ont pas eu de suite dans la majorité des cas. Il suffit pour s'en convaincre, de prendre l'un ou l'autre des rapports de la Commission et de lire ses recommandations en les comparant avec la pratique suivie dans les pays sous mandat. Nous avons pu faire cette constatation dans le cas des recommandations relatives aux pays dits sous mandats A, ayant une connaissance particulière de

leur situation. D'ailleurs, il n'y a pas de raison pour que la chose ne soit pas vraie également, dans le cas des Mandats B et C.

CONCLUSION

A un milieu colonial régi par le droit de la conquête, où la force avait créé à la longue un droit international positif, le Président Wilson apporta à la Conférence de la Paix une conception nouvelle dont le principe est admis par les milieux humanitaires et pacifistes. En vertu de cette conception, la Société des Nations, comme personnification de la conscience humaine internationale, prend à sa charge la protection et l'éducation des peuples arriérés, ou dit « arriérés » par rapport aux nations de civilisation moderne. Ce devoir assumé par la Société des Nations implique pour elle une mission civilisatrice à exercer en faveur des populations autochtones. Elle devait, en somme, soustraire ces populations à l'intervention intéressée des Puissances désireuses de faire de la colonisation.

L'idée wilsonienne basée sur le désintéressement de la Société des Nations et de ses membres préjudicia aux intérêts particuliers des puissances coloniales et porta atteinte à une mystique ou à une foi nationale dans les pays colonisateurs; ce qui fait croire à certaines personnes que l'expansion de leur pays est une manifestation de la providence, tant en faveur de ce pays même, qu'en faveur des popula-

tions soumises à sa domination. Pour les Puissances, l'idée wilsonienne paraissait dangereuse, aussi convint-on, en l'appliquant de faire preuve, pour employer le terme connu « d'une extrême prudence ».

Le Général Smuts, soldat et homme d'état, par une manœuvre habile trouva, comme nous l'avons vu, la solution dans un compromis entre les deux tendances antagonistes. On respecte les principes wilsoniens; mais la S. d. N. ne remplit sa mission que par l'intermédiaire des Puissances devenues mandataires à l'égard desquelles l'aéropage international de Genève ne dispose ni de moyen de contrainte ni de sanctions efficaces.

Du moment que la S. d. N. ne remplit sa mission que par le moyen d'un intermédiaire, il fallait prévoir ce qui se fit : un organisme approprié, dont le rôle sera : d'une part, de désigner les Puissances mandataires, de déterminer leurs devoirs, leur déléguer les pouvoirs nécessaires pour remplir leur mission, et d'autre part, de soumettre leur gestion à un contrôle international.

L'article 22 du Pacte est rédigé dans ce but. Il devient une partie intégrante d'une convention internationale librement consentie et rentre de ce fait dans le domaine du droit international positif. Son économie est faite de principes et de règles de droit créant des obligations et un organisme conçu dans le cadre de la S. D. N.

Ainsi, les principes et les règles de droit ne sont, en fait, susceptibles d'entrer en application que dans

la mesure où l'organisme se trouve être approprié à ce rôle. Cet organisme a été constitué de deux éléments juxtaposés : la S. D. N. et les Puissances mandataires.

En ce qui concerne le premier élément : la S. D. N. nous avons noté qu'il est composé des Puissances mandataires mais souveraines et des autres membres de la Société dont les intérêts sont suffisamment sauvegardés par la politique de la porte ouverte dans les territoires sous mandats.

Quant au second élément : l'administration mandataire dans les territoires en question, on sait qu'elle ne peut pas fonctionner seule, sans le concours, sous une forme ou sous une autre, des éléments de la population autochtone.

Nous avons fait remarquer qu'entre les droits de la S. D. N. et ses prérogatives d'une part et la souveraineté des Puissances mandataires à son égard, de l'autre, il y a un antagonisme. Il y a lieu de remarquer également que le mandataire doit dans tous les cas et selon la politique à suivre, trouver une forme de collaboration avec la population autochtone qui doit l'accepter de gré ou de force.

Les tendances antagonistes qui se trouvaient réunies de la sorte dans le même champ d'activité, déterminé par l'art. 22, ne désarmèrent guère après la signature du Pacte. Le compromis qu'était l'article 22 ne s'est pas substitué aux convictions des uns et des autres. Lorsque l'organisation instituée dans le cadre de la S. D. N., se mit en œuvre, le Président de la

Puissante République « associée » n'en faisait plus partie. Sa politique elle-même avait été désavouée par ses concitoyens.

Dès lors, nous avons assisté à une évolution, dans la pratique et dans l'application des Mandats, entreprise sur deux plans : le plan de l'activité propre aux organes de la S. D. N. et à leurs compétences respectives, et celui de l'activité des Puissances mandataires dans les territoires sous mandats et les modalités de leur intervention dans ces pays.

La première étape de cette évolution constitua comme nous l'avons vu :

1° un renforcement des prérogatives des Puissances aux dépens des droits de la S. D. N. En effet, les Puissances désignent les Mandataires à la place de la S. D. N.; et une fois les Mandataires désignés, la détermination des termes des Mandats particuliers est impraticable, sans leur consentement et leur approbation.

2° un renforcement des prérogatives du conseil où siègent les grandes Puissances devenues Mandataires. Aucune décision ne peut être prise qu'avec leur consentement aux dépens de la compétence de l'assemblée en matière de désignation des Mandats, ainsi qu'en ce qui concerne l'organisation du régime de contrôle en général et la composition de la commission en particulier.

3° un renforcement des pouvoirs des Puissances Mandataires dans les territoires sous mandat, soit en vertu des termes des Mandats particuliers, soit en

vertu de la politique suivie par elles, dans les territoires en question, laquelle a abouti à la destruction de tout obstacle ou de toute organisation politiques contraires à leurs conceptions de la plénitude des pouvoirs à exercer.

4° un nivellement entre les différentes classes des Mandats : L'intervention des mandataires dans les territoires dits sous Mandats A, revêt la même forme et obéit aux mêmes principes que leur intervention dans les pays sous Mandats B.

Le système des Mandats devient ainsi une partie autonome de l'activité de la S. D. N., une sorte de chasse gardée où l'activité seule des Puissances et du Conseil est décisive. L'Assemblée des signataires du Pacte n'est pas consultée sur les mesures à prendre et la Commission de contrôle est organisée par le Conseil à sa façon (V. la 2^e section, chapit. III).

Les principes et les règles de droit contenus dans le Pacte, reconnaissables par les dispositions plus ou moins claires de cet instrument et par la logique de leurs données, n'étant pas susceptibles d'application que par l'intermédiaire de l'organisation ci-dessus esquissée, se déformèrent; et petit à petit, des principes créés par la pratique suivie vinrent prendre leur place pour guider l'activité des organes de la S. D. N. et des Mandataires.

Cette étape de l'évolution du système du Mandat en a commandé une autre au cours de laquelle la pratique a achevé d'accomplir deux choses :

1° de réglementer le régime de contrôle;

2° de doter la pratique suivie des principes et de la munir des théories qu'elle avait engendrées. On peut dire, que cette seconde étape de l'évolution du système couvre le temps écoulé entre 1921 et 1928 et correspond aux dix premières sessions de la Commission.

En ce qui concerne l'application des Mandats dans les territoires mêmes, les administrations respectives des Mandataires prennent corps et les modalités de leur intervention se précisent. D'autre part, des facteurs nationaux susceptibles d'assurer l'évolution des mandats se réveillent et entrent en action d'une façon efficace à côté de l'administration mandataire, surtout dans les anciennes provinces ottomanes.

Nous avons vu, dans notre étude sur le caractère et l'étendue du contrôle de la S. D. N., quels sont les principes juridiques à la base du régime du contrôle. Le Pacte, en instituant ce régime de la sorte, a entendu que le contrôle soit efficace, car un contrôle de façade ne cadrerait pas avec les obligations des Mandataires ni avec les principes du Pacte. Nous avons vu également quelle était la compétence du Conseil de l'Assemblée et de la Commission permanente. Le Pacte a voulu assurer l'indépendance de la Commission vis-à-vis du Conseil et il a prévu pour elle une œuvre positive sous forme d'avis à donner au Conseil sur les questions relatives à l'exécution des Mandats. La pratique déjà décrite par nous, introduit dans ce domaine de grandes innovations tendant pour la plupart à une évolution du régime du

contrôle dans le sens de la consolidation des pouvoirs du Conseil, vis-à-vis des autres organes de la S. D. N. et du renforcement de la prépondérance des Puissances à l'égard du Conseil.

Le régime du contrôle tel qu'il est, fonctionne de la façon suivante : Le Mandataire présente son rapport annuel élaboré à l'aide d'une liste de questions qu'on a fait insuffisante. Ce rapport est examiné par la commission avec la collaboration des représentants du Mandataire. Le droit de la commission de s'informer étant rigidelement réglementé, la Commission examine le rapport et formule, le cas échéant, ses avis pratiquement à la seule lumière des informations fournies par la Puissance mandataire. La Commission présente à son tour un rapport au Conseil qui reçoit par ailleurs, du mandataire, si celui-ci l'a jugé utile, son propre avis sur le rapport de la Commission. Le Conseil n'agit qu'après avoir consulté verbalement ou par écrit les Mandataires sur les mesures à prendre, lesquelles ne sont prises qu'avec l'approbation des Mandataires. La S. D. N. d'autre part ne dispose d'aucune sanction efficace à l'égard des mandataires en matière de contrôle à part le jugement de l'opinion publique mondiale. Mais le Conseil détient les possibilités de rendre la sanction de la publicité efficace. L'opinion publique ne peut agir qu'en s'informant des travaux de la Commission qui seule, examine les rapports annuels. Mais de fait de la pratique suivie, l'examen de la commission et l'exercice de son droit de donner des avis se trouvent

être restreints, et la publicité de ses séances étant insuffisante, l'opinion publique ne se trouve pas en mesure d'avoir une notion exacte de la gestion du Mandataire. Elle est de ce fait incapable de réagir efficacement. Elle s'en remet à l'institution de Genève et elle ne s'émeut que lorsqu'il y a une crise grave dans les pays sous Mandats, lorsque le désespoir, la nécessité ou la poursuite de l'indépendance dressent dans une insurrection ou une activité semblable tout un peuple contre l'intervention, non désintéressée de la Puissance mandataire désignée par les principales Puissances.

La pratique du contrôle, dont le ton et la mesure sont donnés sous différentes formes par le Conseil et les Puissances, a donné, comme nous l'avons montré, libre cours à trois principes, issus tous du principe de « l'extrême prudence » en matière de contrôle, déjà énoncé dans le premier rapport Hymans :

1° le principe de la confiance dans le Mandataire en matière de contrôle qui implique nécessité pour les organes de contrôle, d'éviter tout ce qui peut nuire ou porter ombrage au prestige des puissances mandataires.

2° le principe, sous ses aspects multiples, de la collaboration avec le Mandataire en matière de contrôle.

3° le principe de l'abstention de la Commission de formuler des avis sur l'activité politique des Puissances relativement à l'exécution des Mandats ou de

formuler des avis d'une portée générale si son avis n'est pas recherché par le Conseil.

Retenons que ces principes sont à l'origine des multiples manifestations de l'activité des organes du contrôle que nous avons eu occasion de signaler au cours de ce travail.

Ainsi, l'opportunisme politique vient jouer en matière de contrôle un rôle décisif semblable à celui joué par lui lors du partage des territoires enlevés aux empires centraux. Le contrôle tel qu'il est conçu par le Pacte, dont les dispositions, en ce qui concerne l'étendue même du droit de contrôle, ont été, juridiquement, interprétées par les termes des Mandats particuliers, a été, en vertu de la pratique suivie par l'organisation susceptible de le mettre en vigueur, pratiquement vidé de son contenu. A proprement parler, le contrôle de la S. D. N. n'en est pas un. C'est à peine si le terme plus vague de surveillance lui conviendrait. A notre avis, la S. D. N. ne pratique en fait qu'un simple droit de regard sur la gestion des Mandataires désignés par les Puissances. Comme l'opinion publique n'a en fait aucune possibilité d'intervenir efficacement, même les recommandations faites en considération de la pratique actuelle ne sont pas, dans la majorité des cas, effectivement suivies dans les pays sous Mandats.

De toutes ces observations, il ressort que :

1° L'intérêt principal du système de Mandats en général et du régime du contrôle en particulier réside dans la façon dont ils ont été organisés.

2° Contrairement aux pensées des pacifistes et des humanitaires, les droits et les intérêts d'un peuple, dans l'état actuel du droit international, ne sont susceptibles d'être assurés que lorsque ce peuple possède le moyen de faire valoir lui-même ses droits, devant, sinon au sein d'une organisation internationale donnée; et le Mandat, basé sur le principe de désintéressement, a revêtu d'une forme légale une intervention intéressée des Puissances mandataires sans que la S.D.N. ait la possibilité de remédier à cette situation incompatible avec les principes du mandat.

3° Il en résulte également, vu la différence théorique et formelle établie par le régime de contrôle entre un mandat et une colonie, que le fait d'avoir institué dans le domaine des relations internationales des règles de droit et une organisation ne manque pas d'être une entrave contre le retour pur et simple à l'ancien état des choses : Cela a profité tout particulièrement aux pays sous Mandats B et C.

Le Système de Mandats tel qu'il est pratiqué en proche Orient, marque un fléchissement net. En Irak, le Mandat est en voie d'abrogation. En Syrie, le système du Mandat ne semble plus être viable. Le Conseil avec le consentement exprès de l'Angleterre a déjà décidé l'abrogation du Mandat irakien. Ce résultat n'est nullement dû à l'activité des organes de contrôle, mais à la résistance tantôt passive, tantôt active des Arabes de se soumettre à un régime qui sous la forme de la légalité internationale aliénait

leurs droits et portait préjudice à leurs intérêts vitaux, et d'un autre côté à des considérations politiques de la part de l'Angleterre. L'évolution du Mandat dans cette dernière étape illustre ce fait que ce sont les considérations politiques propres aux Puissances mandataires dans les territoires en question qui déterminent l'attitude de ces Mandataires et finalement celle même des organes de la Société des Nations.

Comment le système du mandat est-il apprécié ?

Si l'on se rapporte à la littérature qui est déjà parue sur ce sujet en langue anglaise, française et allemande, pour ne citer que les auteurs les plus nombreux de l'occident, d'une part, en face de la littérature, d'ailleurs fort abondante, parue en arabe, d'autre part, on constate d'une façon générale :

Les auteurs occidentaux, entrevoyant le système sur le plan d'activité des organes de la Société des Nations, n'ont pas dans la grande majorité des cas, vu le système sur le plan d'activité des Puissances mandataires dans la pratique journalière de leurs administrations respectives. Par contre, les auteurs et les publicistes arabes, constatant ce qu'est l'application du mandat dans sa réalité vivante, débarrassée de la phrasologie humanitaire, qualifient le système du mandat de colonisation camouflée.

Nous pensons quant à nous, nous plaçant sur un terrain juridique, que le mandat non pas tel qu'il a été institué par le Pacte, mais tel qu'il est pratiqué, tout en continuant de se réclamer de la forme juri-

dique impliquée par le Pacte, aboutit à une sorte d'auto-limitation d'une Puissance mandataire, qui détient cependant tous les attributs essentiels de la souveraineté.

Vu : le Président de la thèse,

GIDEL.

Vu : le Doyen,

BERTHÉLEMY.

Vu et Permis d'Imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

CHARLÉTY.

BIBLIOGRAPHIE

1) Publications officielles.

Actes de l'Assemblée, Séances plénières, Séances des Commissions.

Commission permanente des mandats :

Procès-verbaux des sessions;

Observations des puissances mandataires sur les rapports de
de la Commission et les pétitions;

Rapports annuels des mandataires.

Conseil :

Procès-verbaux des sessions.

Documents de l'Assemblée.

Journal officiel de la Société des Nations.

Publications éditées par la Société des Nations.

2) Articles de revues.

Afrique française, juillet 1925, juin 1929.

Asie française, mai 1926. Le contrôle par la Société des Nations du mandat pour la Syrie et le Liban.

Bulletin of international News 2, 4-5, decembre 13, 1926. —
Mandates procedure; the present controversies.

Correspondance d'Orient, 18 mars 1926 « Le mandat syrien devant la Société des Nations ».

Foreign policy association, Information service 3, 27. Avril 1927 « Formation of the permanent mandates commission ».

Journal of the parliaments of the Empire 2, avril 1921,
« Parliament and the mandatory system ».

Kölnische Zeitung 1925, Nr 468, Der Mandatsausschuss des Völkerbundes.

The New Republic, janvier 23, 1924; « France and her Black Empire », janvier 19, 1927; « Thumbs down for Syria ».

Round table 51, juin 1923 « South-West Africa ».

Round table 53, decembre 1923 « The Bondelszwarts affair ».

3) Articles et ouvrages.

ADLER Max. « Der neue Kolonialgedanke », Das neue Europa VII.

BAKER, WOODROW WILSON. (Mémoires et Documents sur le traité de Versailles).

BATSELL W. R. « U. S. A. and the System of Mandates ».

BATY. « Protectorates and Mandates », British Yearbook of International Law, 1921-1922.

BENTWICH. « Mandates Territories », The British Yearbook of International Law, 2, 48.

BENTWICH. « Les Mandats internationaux ». Recueil des Cours de l'Académie de la Haye, 1929.

BILESKEI MORITZ. « Das mandat des Völkerbundes », Zeitschrift für Völkerrecht XII (1922).

BILESKEI. « Kolonialpolitik unter internationaler Kontrolle », Die Gesellschaft 1924.

BILESKEI. « Bemerkungen zur Mandatspolitik des Völkerbundes », Zeitschrift für Politik XIII (1924).

BILESKEI. Die Mandatskommission im Jahre 1924, Europäische Gespräche 1925.

BILESKEI. « Die Kolonialpolitik des Völkerbundes », Die Gesellschaft 1926.

BILESKEI. « Der Völkerbund im Orient, Völkerbundfragen, 1926, Nr. 9-10.

BILESKEI. Der Mandatsbegriff in den Friedensverträgen, Strupps Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie, Bd. II.

BOURGEOIS L. L'œuvre de la Société des Nations.

BRIERLY. « Trusts and Mandates », British Yearbook of International Law, vol. 10, 1929.

BUELL R. L. « Native problem in Africa ».

BUZA. Die rechtliche Natur der Mandate des Völkerbundes, Zeitschrift für öffentliches Recht 1927.

- De CAIX R. « L'action de la France en Syrie », Revue hebdomadaire 36, février 1927.
- De CAIX R. « L'organisation de la Syrie et du Liban et le mandat français », l'Europe nouvelle, septembre 1924.
- CHAMPEL G. « Les mandats coloniaux », Parlement et opinion, avril 1926.
- CIORICEANU. Les mandats internationaux, Paris 1921.
- DAVIS E. « Syrisches Mandatsgebiet », Wirtschaftsdienst, 12 juillet 1927.
- DAVIS. « Syrisches Mandatsgebiet », Wirtschaftsdienst, 12 novembre 1927.
- DIENA GIULIO. « Les mandats internationaux », Académie de Droit international de la Haye, Recueil des cours 1924, IV.
- FAUCHILLE. « Traité de Droit International Public », Tome I, 1^{re} partie, Paris 1922.
- FAUCHILLE. « Traité de Droit International Public », Tome I, 2^e partie, Paris 1925.
- FEINBERG N. La Juridiction de la Cour Permanente de Justice Internationale dans le Système des Mandats, 1930.
- FURUKAKI. Les mandats internationaux de la Société des Nations, Lyon 1923.
- FURUKAKI. Nature juridique des mandats internationaux, Bibliothèque Universelle et Revue de Genève, 1926.
- GEORGES-GAULIS B. « La question syrienne et la France en Syrie ». Revue hebdomadaire 36, septembre 1927.
- GILCHRIST H. « The mandates system », Advocate of peace, 8 mars 1926.
- GORGEN B. « Mandatesverwaltung und Internationale Kontrolle », Rundschau, 10 août 1930, pages 225 à 228.
- GORDON-CANNING R. the « A » Mandates and Arab Unity.
- GROTEN. « Völkerbundskontrolle über die Mandats, Deutsche Grenzlande, Aprilheft 1931.
- HARRIS. « The mandatory system, after five years working », The Contemporary Review, février 1925.
- HARRIS. « The mandates and publicity », Foreign Affairs (London), octobre 1926.
- HATSHECK. « Völkerrecht als System rechtlich bedeutsamer Staatsakte », Leipzig 1923.

- VAN KOL. « Les mandats coloniaux et la Société des Nations, Union interparlementaire, XX^e conférence, Genève 1922.
- LANDSHUT S. « Eine Frage europäischer Politik », Die Gesellschaft, 1926.
- LANSING. « Peace Negotiations.
- LARNANDE. La Société des Nations, Paris 1920.
- LEE D. CAMPBELL. The mandate for Mesopotamia and the principle of Trusteeship in English Law, London 1921.
- LISZT-FLEISCHMANN. Das Völkerrecht, Berlin, 1925.
- LUGARD FREDERIC. « The mandate System », Edinburgh Review, octobre 1923.
- LUGARD FREDERIC. « Les mandats coloniaux devant la Société des Nations », Afrique française, 25 juillet 1925.
- LUGARD FREDERIC. « The mandate System », West Africa (London), 8 août 1925.
- LUGARD FREDERIC. « Colonies, Protectorates and Mandated Territories ». The Outlook (London), Juin 1926.
- LUGARD FREDERIC. Problems of equatorial Africa, Journal of the royal institute of international affairs, juillet 1927.
- MADRAIAGA de. Foreign Policy Association of New-York, Pamphlet, N^o 50, page 14.
- MENDELSSOHN-BARTHOLDY. Die afrikanischen Mandate, Archiv für Politik 1925.
- MENDELSSOHN-BARTHOLDY. Europa in Afrika, Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik 58, Band, I, septembre 1927.
- MENDELSSOHN-BARTHOLDY. Afrika, Eine Artikelreihe, Der deutsche Volkswirt. 4 Jahrgang Nr. 9, 11, 16, 17.
- MENDELSSOHN-BARTHOLDY. Germania, juin 1925.
- MILCKONOWICKI. Das Mandatssystem im Völkerbund, Berlin.
- MILLER. The Drafting of the covenant.
- MILLOT. Les mandats internationaux. Etude sur l'application de l'article 22 du pacte de la Société des Nations, Paris 1924.
- MOON. Imperialism and World Policy.
- MOREL E. D. The Black Man's Burden.
- MORLEY F. « Test cases for the mandates System », League of Nations New 3 à 4, July, August 1930.
- ORMSBY-GORE. Art. XXII (Mandates) The Covenant, July 1920.
- ORMSBY-GORE. Journal Royal Society of Arts Vol. 72, p. 550.
- ORTS K. Hinein in die Mandats Kommission.

- ORTS Pierre. « Le système des Mandats de la Société des Nations ». Revue de l'Université de Bruxelles, mai-juin-juillet 1927.
- PAHL R. Das Völkerrechtliche Kolonialmandat, 1924.
- PIC Paul. Le régime du mandat d'après le Traité de Versailles, Paris 1923.
- POESCHEL DR. HANS. Die Kolonialfrage im Friedensvertrag von Versailles, Berlin 1920.
- POTTER. « Origin of the system of mandates under the league of Nations », The American Political Science Review, november 1923.
- RAPPARD WILLIAM E. « The practical working of the Mandates System », Journal of the British Institute of international affairs, september 1925.
- RAPPARD WILLIAM E. « International relations as viewed from Geneva », New haven, Yale University press, 1925, X.
- RAPPARD WILLIAM E. « Zur Soziologie des Mandatssystems », Zeitschrift für Politik 18 (1928) S. I ff.
- REDSLOB Robert. « Le système des mandats internationaux » Bulletin de l'Institut intermédiaire international à la Haye, 1926.
- VAN REES D. F. W. Les mandats internationaux. Le Contrôle International de l'Administration mandataires, Paris 1927.
- VAN REES D. F. W. Les mandats internationaux. Les principes généraux du régime des Mandats, Paris 1928.
- RENTON A. W. The Mandates system; its first decade. Quarterly Review, avril 1931.
- ROLIN Henri. Le système des mandats coloniaux, Revue de Droit International et de législation comparée 1920.
- ROLIN H. La pratique des mandats internationaux.
- ROTH. HEINZ. Das Kontrollsystem der Völkerbundsmandate, Berlin 1930.
- ROUARD DE CARD E. Les mandats français sur le Togoland et le Cameroun, Paris 1924.
- ROUGIER. « La première Assemblée de la Société des Nations », Revue Générale de Droit International Public, 11^e Série, Tome III.
- SAGHIR A. Sionisme et le Mandat anglais sur la Palestine, 1932.

- SCELLE G. « Le contrôle de l'administration mandataire dans le système de la S. D. N. », nouvelle revue juive 10 à 16. juillet-août 1930.
- SCHNEE. Die deutschen Kolonien unter Mandatsherrschaft, Leipzig 1922.
- SCHNEE. « Entstehung und Entwicklung des Mandatssystems », Zeitschrift für Politik XIII (1924).
- SCHNEE. Die Kolonialmandate, Zeitschrift für Politik XII.
- SCHNEIDER. Wolfgang « Das völkerrechtliche Mandat in historisch-dogmatischer Darstellung », Stuttgart, 1926.
- SCHOCH. Völkerbundsmandate und Kolonialpolitik, Handbuch der Politik Bd. V, 1922.
- SCHMITT CARL. Die Kernfrage des Völkerbundes, Berlin 1926.
- SCHUCKING-WEHBERG. Die Satzung des Völkerbundes, Berlin 1924.
- SMUTS. The League of Nations, A practical suggestion, London 1918.
- SOLF W. H. Kolonial Politik, mein politisches Vermächtnis, Berlin 1919.
- SPIEGEL. Das völkerrechtliche Mandat und seine Anwendung auf Palästina, Graz, Wien, Leipzig 1928.
- STEIN LEONARD. « The Mandates Commission and its functions », Nation (London) 40 (1926) oct. 9.
- STEIN LEONARD. « Great Britain and the mandates Commission » Nation (London) 40, 8 janvier 1927.
- STEIN LEONARD. « The mandates Commission and the mandatory Powers », contemporary Review, avril 1927.
- STOYANOWSKY. La théorie des mandats internationaux, Paris 1925.
- STRUPP KARL. Mandate, Handwörterbuch des Rechtswissenschaften, Berlin und Leipzig 1927.
- STRUPP KARL. Grundzüge des positiven Völkerrechts, Bonn 1921.
- STRUPP KARL. Theorie und Praxis des Völkerrechts, Berlin 1925.
- TAFF ERICH. Staatsbildung in den Arabischen Ländern, Hambourg.
- VON WALDKIRCH E. Das Völkerrechts, Berlin 1925.
- WEHBERG H. « Die Zuständigkeit des Weltgerichtshofes nach den Mandatsverträgen », Völkerbundsfragen, 1926, Nr 5-6.

WEHBERG H. Besitzt der Völkerbund eigenes Territorium ?,
Völkerbundsfragen 1926, Nr 9-10.

WEHBERG H. « Deutschland in der Mandatskommission »,
Friedenswarte, August-September 1927.

WHITE FRED A. Mandates, London 1926.

WRIGHT QUINCY. « Sovereignty of the mandates », American
Journal of international law 1923.

WRIGHT QUINCY. The Mandate System and Public Opinion.

PIECES ANNEXES

PROCÉDURE ADOPTÉE POUR LES RÉPONSES AUX PÉTITIONS CONCERNANT DES TERRITOIRES SOUS MANDAT.

Note du Secrétaire général soumise au Conseil le 10 juin 1926.

1. Le 31 janvier 1923, le Conseil a approuvé des « règles de procédure concernant les pétitions relatives aux habitants des territoires sous mandat », dont un exemplaire est joint au présent document. Ces règles établissent une distinction entre *a)* les pétitions qui émanent des habitants des territoires sous mandat et qui ne peuvent être transmises au Secrétariat de la Société des Nations que par la Puissance mandataire, et *b)* les pétitions qui émanent d'une autre source et qui peuvent être communiquées directement au Secrétariat de la Société des Nations.

2. En dehors de la clause du paragraphe 2, ces règles ne renferment aucune disposition concernant la correspondance avec les pétitionnaires ou les réponses à ces derniers. En l'absence d'instructions du Conseil, l'usage général adopté par le Secrétariat et la Commission permanente des mandats consistent à traiter les pétitions suivant les besoins de chaque phrase particulière de la procédure ou de chaque situation particulière, sans prendre, bien entendu, une mesure quelconque qui pourrait être considérée autrement que comme une interprétation ou comme la conséquence naturelle de la procédure établie par les règles que le Conseil a approuvées. L'usage actuellement suivi est exposé ci-dessous.

3. Lorsque le Secrétariat reçoit directement des pétitions appartenant à la catégorie *a)*, ces dernières, conformément au paragraphe 2 des règles, sont retournées aux signataires avec prière de les présenter à nouveau, par l'intermédiaire du Gouvernement de la Puissance mandataire.

4. Lorsque des pétitions appartenant à la catégorie *a*) sont reçues par la voie régulière, elles sont transmises aux membres de la Commission permanente des mandats et la Puissance mandataire en est informée; mais aucune communication n'est adressée aux pétitionnaires.

5. En ce qui concerne les pétitions appartenant à la catégorie *b*), le Secrétariat en accuse réception et informe les pétitionnaires que leurs pétitions ont été transmises au président de la Commission. Il appartient à ce dernier de décider quelles sont celles de ces pétitions qui doivent être considérées comme dignes de retenir l'attention et quelles sont celles qui doivent être considérées comme étant manifestement sans importance.

6. En ce qui concerne les pétitions qui, de l'avis du président, ne sont pas dignes de retenir l'attention de la Commission, une note que la Commission a approuvée le 28 octobre 1925 (voir les procès-verbaux de la septième session, pages 133 et 134 et le rapport au Conseil sur les travaux de cette session, page 2) indique qu'il convient d'informer les pétitionnaires des raisons qui ont motivé la décision du président. Conformément aux règles approuvées par le Conseil, le président soumet, en outre, à la Commission, au cours de sa session suivante, un rapport dans lequel il indique les pétitions qu'il a considérées comme n'étant pas dignes de retenir l'attention de la Commission, ainsi que les motifs de sa décision.

7. Les pétitions de la catégorie *b*), qui sont considérées comme dignes de retenir l'attention, sont transmises à la Puissance mandataire et aux membres de la Commission, mais aucune communication n'est adressée aux pétitionnaires.

8. En règle générale, la Commission discute séparément les pétitions qu'elle a reçues et qui, d'après les règles de procédure, sont prêtes à être examinées; dans certains cas, lorsqu'une pétition a un caractère général et concerne des questions qui seraient normalement discutées au cours de l'examen du rapport annuel de la Puissance mandataire, cette pétition a cependant, en tout ou en partie, été examinée en même temps que le rapport annuel. Les procès-verbaux des séances de la Commission donnent le compte rendu de la discussion de toutes les pétitions et renferment tout un rapport du président sur les pétitions qu'il a considérées

comme n'étant pas dignes de retenir l'attention de la Commission.

9. Dans son rapport au Conseil, la Commission fait figurer un exposé de ses conclusions concernant les pétitions qu'elle a examinées; dans ces conclusions, la Commission elle-même soumet quelquefois, au Conseil, des suggestions au sujet de la communication qui, à son avis, pourrait être adressée aux pétitionnaires. Généralement, ces conclusions figurent dans une partie distincte du rapport, mais dans le cas d'une des pétitions de caractère général concernant l'administration de la Syrie et examinée par la Commission, au cours de sa huitième session, les conclusions ont été insérées dans le rapport général de la Commission au Conseil. Dans cette phase de la procédure il n'est adressé, d'ordinaire, aucune communication aux pétitionnaires, mais dans un seul cas, où l'examen d'une pétition avait été différé pendant un laps de temps considérable, la Commission a décidé de faire connaître aux pétitionnaires que leur plainte serait examinée lors de la prochaine session, et cette décision a été mentionnée dans le rapport au Conseil.

10. Les conclusions concernant les pétitions examinées par la Commission sont ensuite étudiées par le Conseil qui, s'il approuve lesdites conclusions, adopte généralement une résolution à cet effet, chargeant le Secrétaire général de les porter à la connaissance du pétitionnaire et de la Puissance mandataire intéressée, dans chaque cas. Le Secrétaire général transmet ensuite ces conclusions directement aux pétitionnaires et envoie copie de sa communication à la Puissance mandataire intéressée, dans chaque cas. Le procès-verbal de la réunion de la Commission, au cours de laquelle la pétition a été examinée — et qui est un document public — est d'ordinaire transmis également, à titre d'information, au pétitionnaire. Telle a été la pratique normale, mais elle n'a pas été invariablement appliquée, car dans le cas de l'une des pétitions examinées par la Commission, au cours de sa sixième session, la Commission elle-même a émis l'opinion, ratifiée par le Conseil, que la réponse devait être transmise par l'intermédiaire de la Puissance mandataire.

11. Dans une note (voir appendice II), examinée par la Commission le 28 octobre 1925, il était indiqué que le Se-

crétaire général avait signalé qu'il n'avait jamais été établi de règles précises sur la question de savoir si ces réponses devaient être transmises directement aux pétitionnaires ou bien par l'intermédiaire des Puissances mandataires, et qu'il serait reconnaissant à la Commission de bien vouloir adresser une recommandation à ce sujet au Conseil. Le président de la Commission, auteur de la note en question, fit remarquer ensuite que la pratique qui consiste à transmettre les réponses directement avait été suivie surtout pour éviter de créer l'impression que la Puissance mandataire exerçait indûment une influence sur la décision de la Commission; après une allusion à la pétition mentionnée dans le paragraphe précédent, il ajoutait qu'à son avis, on pourrait compter que la Commission saurait faire preuve de tout le discernement nécessaire pour traiter les cas particuliers qui pourraient se présenter et pour recommander la transmission des réponses aux pétitionnaires par l'intermédiaire des Puissances mandataires, chaque fois que pour des raisons spéciales cette procédure semblerait nettement désirable. Il ajoutait pour conclure qu'il n'était, par conséquent, pas nécessaire de modifier la pratique généralement suivie dans le passé. Sa note a été approuvée par la Commission et une mention à ce sujet a été insérée dans le rapport au Conseil sur les travaux de la septième session de la Commission (page 2).

12. Dans le cas de la pétition émanant du Congrès syro-palestinien du Caire, examinée par la Commission au cours de sa huitième session, la procédure habituelle aurait été que la Commission rédigeât et insérât dans son rapport au Conseil une subdivision distincte, contenant ses observations sur cette pétition. Toutefois, comme il a été déjà indiqué, les conclusions de la Commission sur cette pétition qui était d'un caractère général, ont été insérées dans son rapport général au Conseil, et la Commission a estimé qu'il conviendrait d'envoyer un exemplaire du rapport intégral aux pétitionnaires. Une proposition à cet effet a donc été soumise au Conseil, le 17 mars 1926, par le président de la Commission.

Règlement intérieur de la Commission.

Article 1.

La Commission permanente des mandats se réunira en session ordinaire au moins une fois par an au siège de la Société des Nations dans la règle dans la seconde moitié de juin.

Elle se réunira en session extraordinaire à la demande de l'un de ses membres, à condition que cette demande, adressée au Secrétaire général et soumise par lui aux autres membres de la Commission, soit approuvée par la majorité de ces membres et par le Président du Conseil de la Société.

Les Puissances mandataires, ainsi que le Président du Conseil, seront prévenus de la date des sessions au moins un mois à l'avance.

Article 2.

La Commission permanente des mandats se compose de dix membres, conformément au paragraphe a) de sa Constitution.

L'Organisation internationale du Travail pourra adjoindre à la Commission permanente un expert de son choix. Cet expert aura le droit d'assister, avec voix consultative, à toutes les séances de la Commission permanente où seront discutées des questions relatives au régime du travail.

Article 3.

Le quorum est assuré par la présence à une séance de six membres.

Toutes les décisions de la Commission sont prises par les membres présents à la séance, à la majorité des voix. En cas de parité, la voix du président est prépondérante. L'avis motivé d'une minorité composée d'un ou de plusieurs membres de la Commission devra être transmis au Conseil à la demande de la minorité.

Article 4.

Chaque année, au début de la première session ordinaire, la Commission élira dans son sein, au scrutin secret, un président et un vice-président pour la durée d'un an. La Section des Mandats du secrétariat général constituera le secrétariat permanent de la Commission.

Article 5.

La Commission devra être saisie des rapports annuels en ce qui concerne la Palestine, la Syrie, le Cameroun et le Togo sous mandat français, le Tanganyika, le Sud-Ouest Africain, la Nouvelle Guinée et Nauru

avant le 20 mai

et en ce qui concerne l'Irak, le Cameroun et le Togo sous mandat britannique, le Ruanda-Urundi, les Iles du Pacifique sous mandat japonais et la Samoa occidental

avant le 1^{er} septembre de chaque année.

Les Puissances mandataires seront priées d'en adresser cent exemplaires au secrétariat général et, en même temps un exemplaire à chaque membre de la Commission permanente des mandats, dont les noms et adresses seront communiqués, à cet effet, aux gouvernements de ces Puissances.

Article 6.

L'ordre du jour de chaque session est préparé par les soins du secrétariat général, soumis à l'approbation du président de la Commission et communiqué aux membres avec l'avis de convocation.

La Commission, à la majorité des deux tiers des voix des membres présents, pourra décider, au cours d'une réunion, d'ajouter une question à son ordre du jour.

Article 7.

Le président convoquera la Commission par l'intermédiaire du secrétariat. Il dirigera le travail des séances, assurera l'observation des dispositions réglementaires et proclamera les résultats du scrutin.

Le secrétariat rédigera les procès-verbaux de chaque séance. Ces procès-verbaux, après approbation de la Commission, seront conservés dans un registre spécial. Des copies en seront communiquées au Conseil et aux Puissances mandataires.

Le secrétariat pourvoira, en général, à tout ce qui est nécessaire pour les réunions de la Commission. Il tiendra le président au courant de toutes les questions qui peuvent être soumises à l'examen de la Commission et fournira en temps utile, à tous les membres de la Commission, les documents nécessaires à l'étude des problèmes à l'ordre du jour.

Article 8.

« Au cours des sessions ordinaires, la Commission procédera à l'examen particulier et à la discussion de chacun des rapports annuels par les Puissances mandataires. L'examen et la discussion de chaque rapport auront lieu en présence du représentant accrédité de la Puissance mandataire dont le rapport émane.

Après cet examen, la Commission arrêtera les termes des observations destinées à être transmises au Conseil de la Société. Si la Commission n'est pas unanime, elle pourra présenter ses observations sous forme de rapports de majorité et de minorité. Ces observations seront, dans chaque cas, communiquées au représentant accrédité de la Puissance dont émane le rapport auquel elles ont trait. Ce représentant pourra y joindre ses propres commentaires.

La Commission transmettra au Conseil les rapports des Puissances mandataires. Elle joindra à chaque rapport ses propres observations, ainsi que les commentaires du représentant accrédité de la Puissance de qui le rapport émane, si ce représentant le désire ».

Si la majorité des membres de la Commission en exprime le désir, la Commission se réunira en séance plénière, en présence des représentants accrédités, lorsqu'elle aura arrêté les termes de ses observations sur tous les rapports qu'elle aura examinés. La Commission pourra profiter de la présence des représentants accrédités des Puissances mandataires pour leur soumettre toutes questions relatives aux mandats qui mériteraient, à son avis, d'être soumises par le Conseil aux Puissances mandataires et aux autres membres de la Société.

Les séances, ainsi que la séance plénière, seront publiques, s'il en est décidé par la majorité de la Commission.

Article 9.

Le français et l'anglais seront les langues officielles de la Commission.

Si un membre de la Commission en exprime le désir, tous les documents écrits émanant de la Commission, ainsi que les rapports annuels des Puissances mandataires et les commentaires de leurs représentants accrédités seront traduits, par les soins du secrétariat, en français, lorsqu'il auront été présentés en anglais, et vice versa.

Les membres de la Commission pourront s'exprimer en français ou en anglais. A la demande d'un membre de la Commission, les discours en français seront résumés en anglais et vice versa, par un interprète appartenant au secrétariat.

Article 10.

Sous réserve de l'approbation du Conseil, le présent règlement pourra être modifié, si six membres au moins de la Commission en décident ainsi.

CONSTITUTION

COMMISSION PERMANENTE DES MANDATS.

approuvée par le Conseil le 1^{er} décembre 1920.

*Edition contenant les amendements adoptés par le Conseil
le 10 janvier 1922 et le 8 septembre 1927.*

Le Conseil de la Société des Nations, conformément aux paragraphes 7 et 9 de l'article 22 du Pacte ainsi conçu :

« Dans tous les cas le Mandataire doit envoyer au Conseil un rapport annuel concernant les territoires dont il a la charge ».

« Une Commission Permanente sera chargée de recevoir et d'examiner les rapports annuels des Mandataires et de donner au Conseil son avis sur toutes les questions relatives à l'exécution des mandats », a décidé ce qui suit :

a) La Commission Permanente des Mandats prévue au paragraphe 9 de l'article 22 du Pacte comprendra dix membres. La majorité de la Commission se composera de nationaux de pays non mandataires.

Tous les Membres de la Commission seront nommés par le Conseil et choisis en raison de leur valeur personnelle et de leur compétence. Ils ne pourront exercer, dans leur pays, aucune fonction qui les placerait dans la dépendance directe de leur Gouvernement, tant qu'ils feront partie de la Commission.

L'Organisation Internationale du Travail pourra adjoindre à la Commission Permanente un expert de son choix. Cet

expert aura le droit d'assister, avec voix consultative, à toutes les séances de la Commission Permanente où seront discutées des questions relatives au régime du Travail.

b) Les Puissances Mandataires adresseront leur rapport annuel prévu au paragraphe 7 de l'article 22 du Pacte à la Commission par les soins de représentants dûment accrédités, capables de fournir les éclaircissements et les renseignements complémentaires que la Commission pourrait être amenée à leur demander.

c) La Commission étudiera chaque rapport en présence du Représentant accrédité de la Puissance Mandataire dont il émane. Ce Représentant participera en toute liberté à la discussion de ce rapport.

d) Après la clôture de la discussion, la Commission, hors présence du Représentant de la Puissance Mandataire, arrêtera les termes des observations destinées à être transmises au Conseil de la Société.

e) Les observations rédigées par la Commission sur chaque rapport seront communiquées au Représentant accrédité de la Puissance Mandataire dont émane ce rapport. Ce Représentant pourra y joindre ses propres commentaires.

f) La Commission transmettra au Conseil les rapports des Puissances Mandataires. Elle joindra à chaque rapport ses propres observations, ainsi que les commentaires du Représentant accrédité de la Puissance de qui le rapport émane, si ce Représentant le désire.

g) Lorsque le Conseil procédera à la publication des rapports des Puissances Mandataires et des observations de la Commission Permanente, il devra faire publier aussi les commentaires des Représentants accrédités des Puissances Mandataires qui le demanderaient.

h) La Commission, de concert avec tous les Représentants accrédités des Puissances Mandataires, tiendra une réunion plénière, afin de procéder à une étude d'ensemble de tous les rapports et de toutes les conclusions générales à en tirer. La Commission pourra également profiter de cette Réunion des Représentants des Puissances Mandataires pour leur soumettre toutes autres questions relatives aux Mandats qui mériteraient, à son avis, d'être soumises par le Conseil aux Puissances Mandataires et aux autres Etats, Membres de la Société. Cette réunion plénière aura lieu avant ou après la

transmission des rapports annuels, au gré de la Commission.

i) La Commission établira son propre Règlement, sous réserve de l'approbation du Conseil.

j) La Commission siégera à Genève. Elle aura la faculté de convoquer des conseillers techniques, à titre consultatif, pour toute question relative à l'application du système des mandats.

k) Les Membres de la Commission se verront allouer une indemnité de 70 francs-or par jour, pendant la durée de leur session. Leurs frais de déplacement leur seront remboursés. Les dépenses de la Commission seront à la charge de la Société des Nations.

MANDATS B ET C

LISTE DES QUESTIONS

*Que la Commission Permanente des Mandats
désirerait voir traiter dans les rapports annuels
des Puissances Mandataires*¹.

Le document ci-joint remplace les anciens questionnaires pour les territoires sous mandats B et C (Documents C. 396 et C. 397. 1921). Il a été dressé dans le dessein de faciliter l'élaboration des rapports annuels qu'aux termes de l'article 22 du Pacte, les Puissances mandataires doivent envoyer au Conseil sur les territoires dont elles ont la charge.

On y indique, sous forme de questions, les informations essentielles que la Commission permanente des mandats désire trouver dans les rapports annuels.

Sans demander que ses questions soient nécessairement reproduites dans les rapports la Commission estime utile que ceux-ci soient établis suivant le cadre que constitue leur ensemble.

A. Statut du territoire.

1. Existe-t-il une loi organique par laquelle la Puissance mandataire ait consacré et défini le statut du territoire sous mandat ? Prière de signaler les modifications qui seraient apportées à la loi organique.

2. Dans quelle mesure le territoire jouit-il de l'autonomie administrative et financière ?

(1) Le Conseil a refusé d'approuver cette liste. Nous la reproduisons donc à titre documentaire.

B. Statut des habitants indigènes du territoire.

3. A-t-il été reconnu aux habitants indigènes un statut national distinct ? Dans l'affirmative, quel est le terme consacré par le droit ou par l'usage pour désigner ce statut spécial ?

4. Les indigènes du territoire bénéficient-ils des mêmes garanties, quant à la protection de leur personne et de leurs biens dans l'Etat mandataire, ainsi que dans ses colonies, protectorats et dépendances, que les habitants indigènes de ces derniers ? Dans la négative, à quel régime sont-ils soumis sous ce rapport ?

C. Relations internationales.

5. Quels sont les traités ou conventions internationales (générales ou particulières) applicables au territoire ?

6. Dans quelle mesure le principe de l'égalité économique entre tous les Membres de la Société des Nations a-t-il reçu application conformément aux dispositions du mandat ?

D. Administration générale.

7. Dans quelle mesure le chef du territoire a-t-il reçu délégation des pouvoirs législatif et exécutif ?

8. Exerce-t-il ces pouvoirs avec le concours de comités, consultatif, exécutif ou législatif ? Dans l'affirmative, quelles sont les attributions de ces comités ? Comment sont-ils constitués ? Comprennent-ils, notamment, des membres sans caractère officiel et des membres indigènes ?

9. Quels sont les services généraux ? Comment sont-ils organisés ?

10. Quelles sont les subdivisions administratives ? Comment sont-elles organisées ?

11. Quel est le nombre des fonctionnaires ?

Comment se répartissent-ils entre l'administration centrale, les services techniques (agriculture, hygiène publique, travaux publics, etc.) et l'administration des districts ?

Quelles sont leur origine et leur nationalité ?

Quelles sont les conditions d'admission aux emplois administratifs ?

Quel est le statut des fonctionnaires ? Ont-ils droit à une pension de retraite ? Des avantages sont-ils réservés aux fonctionnaires connaissant les langues indigènes ?

12. Les indigènes participent-ils à l'administration générale ?

rale et, le cas échéant, dans quelle mesure ? Est-il des emplois publics accessibles aux indigènes ? At-il été créé des conseils de notables ?

13. Existe-t-il des communautés indigènes organisées et reconnues ? Quel degré d'autonomie possèdent-elles et comment son réglés leurs rapports avec l'autorité administrative ? Existe-t-il des conseils de village ?

E. Finances publiques.

14. Prière de communiquer le budget détaillé des recettes et des dépenses pour l'exercice en cours, ainsi que le compte des recettes et des dépenses du dernier exercice financier clôturé.

Prière de joindre un tableau comparé, chapitre par chapitre, des recettes et des dépenses des cinq derniers exercices.

15. Le territoire est-il grevé d'une dette publique ?

Dans l'affirmative, prière d'indiquer le mouvement de la dette publique au cours des cinq derniers exercices.

16. Les dépenses, tant ordinaires qu'extraordinaires, ont-elles été couvertes par les recettes budgétaires ou y a-t-il été pourvu autrement, soit par la voie de l'emprunt, soit par le moyen de prêts, d'avances ou de subsides de l'Etat mandataire ?

Dans ces derniers cas, quelles furent les conditions de ces opérations financières ?

17. Prière d'établir le compte annuel et le compte global des avances et subsides de l'Etat mandataire au territoire placé sous mandat.

F. Impôts directs.

18. Quels sont les impôts directs personnels ou réels auxquels sont assujettis :

a) Les indigènes ?

b) Les non-indigènes ?

19. L'impôt personnel indigène est-il individuel ou collectif ?

Frappe-t-il indifféremment tous les indigènes, ou les seuls individus mâles, adultes et valides ? Le taux en est-il invariable, ou varie-t-il suivant les régions ? L'indigène peut-il l'acquitter en nature ou seulement en espèces ?

20. Le travail obligatoire est-il imposé au contribuable à

défaut d'acquitter l'impôt en espèces ou en nature ? Sur quelle base s'établit l'équivalence ?

21. Quelles sont les méthodes adoptées pour fixer l'assiette et pour assurer la perception de l'impôt indigène ?

22. Est-il fait, sur le produit de l'impôt indigène, une ristourne aux chefs ou aux communautés indigènes ?

Les chefs indigènes sont-ils salariés par l'administration ?

23. Les chefs indigènes sont-ils autorisés à prélever sur leurs gens le tribut traditionnel en nature, en espèces ou en travail ? Le cas échéant, ce tribut s'ajoute-t-il à l'impôt ?

G. Impôts indirects.

24. Quel est le tarif des droits perçus à l'importation et à l'exportation des marchandises ? Est-il perçu des droits de transit ou de statistique ?

25. Existe-t-il des impôts indirects autres que les droits d'entrée, de sortie et de transit ?

26. Le territoire a-t-il été incorporé dans une union douanière avec des colonies ou dépendances de la Puissance mandataire ? Dans l'affirmative, sur quelle base s'effectue la répartition des recettes douanières et des charges ?

27. Les produits originaires du territoire bénéficient-ils, à l'importation dans l'Etat mandataire, ses colonies et dépendances, d'un régime préférentiel, où sont-ils frappés des mêmes droits que les produits similaires de provenance étrangère ?

H. Mouvement commercial.

28. Prière de fournir des statistiques comparées du commerce général et du commerce spécial, tant à l'importation qu'à l'exportation, au cours des cinq derniers exercices. (Prière d'indiquer le montant des importations et des exportations pour le compte de l'Administration).

I. Organisation judiciaire.

29. Prière de décrire l'organisation judiciaire, tant en matière civile qu'en matière pénale.

30. Comment sont constitués les cours et tribunaux des divers degrés ?

31. Appliquent-ils la coutume locale et, dans l'affirmative, dans quel cas et sous quelles conditions ?

32. L'élément indigène est-il appelé à siéger dans les cours et tribunaux, par exemple, à titre d'assesseur ou de juré ?

33. L'organisation judiciaire comporte-t-elle des tribunaux composés exclusivement d'indigènes ? Ces tribunaux fonctionnent-ils sous le contrôle direct ou indirect de la Puissance mandataire ? Quelle est leur compétence ? Peuvent-ils infliger des pénalités que la loi ne prévoit pas ? Comment sont appliquées les peines qu'ils prononcent ?

34. La loi prévoit-elle, au nombre des pénalités, les châtimens corporels, la résidence forcée et la déportation ? Comment ces peines sont-elles administrées ?

35. L'organisation pénitentiaire permet-elle d'éviter le transfert à longue distance des condamnés à l'emprisonnement ?

J. Police.

36. Existe-t-il un corps de police indépendant de la force armée proprement dite ? Quel en est l'effectif ?

37. Les forces de police sont-elles concentrées sous l'autorité d'agents

européens	{	ou détachées dans les villages sous l'autorité exclusive de gradés indigènes ?
japonais		

K. Défense du territoire.

38. Existe-t-il une force militaire destinée à assurer la défense du territoire ?

Dans l'affirmative, comment est-elle recrutée, organisée et armée ? Quelle est la durée du service ? Quelle proportion comprend-elle d'Européens ou de Japonais ? Quel en est l'effectif ? L'organisation prévoit-elle le rappel éventuel, comme réservistes, des soldats libérés ?

39. Si le territoire ne possède pas de force armée spécialement affectée à sa défense, quelles sont les mesures prises pour assurer la défense ?

40. Si les dépenses militaires et des dépenses d'entretien d'un corps de police sont confondues dans un même article du budget, prière de préciser les sommes consacrées à chacun de ces objets.

L. Armes et munitions.

41. Quelles sont les mesures adoptées en vue de contrôler l'importation des armes et des munitions ?

42. Quel a été au cours de l'exercice sous revue le chiffre des importations des différentes catégories d'armes et de munitions ; quels sont, approximativement, le nombre d'armes et la quantité de munitions existant dans le pays ?

43. L'importation (avec ou sans restrictions) des « fusils de traite » (avec platines à silex) et de la « poudre de traite » est-elle autorisée pour la défense personnelle, pour la protection des moissons contre les animaux sauvages ou pour tout autre usage inoffensif ?

M. Conditions sociale, morale et matérielle des indigènes.

44. Quelles sont, d'une manière générale, les mesures prises en vue de favoriser le progrès social, moral et matériel des indigènes ?

A titre d'indication, pourrait-on indiquer approximativement le montant de la contribution des indigènes aux recettes publiques et le montant des dépenses publiques tendant à l'amélioration de la condition des mêmes indigènes (instruction, hygiène publique, etc.) ?

45. La population indigène est-elle divisée en castes sociales distinctes ? Le cas échéant, la législation reconnaît-elle ces distinctions, ainsi que les privilèges que la tradition et la coutume indigène pourrait y attacher ?

46. La traite ou la vente des esclaves existe-t-elle sous une forme quelconque ? Le cas échéant, quelles sont les mesures prises en vue de sa répression et quels sont les résultats obtenus ?

47. L'esclavage subsiste-t-il en fait et, le cas échéant, sous quelle forme :

a) Dans les régions soumises à l'influence musulmane ?

b) Dans d'autres régions ?

La coutume indigène offre-t-elle à l'esclave la possibilité de se libérer ?

48. Quelles sont les mesures prises en vue de la suppression de l'esclavage ? Quels sont les résultats obtenus ?

49. Les pratiques suivantes existent-elles dans le territoire :

Achat de femmes déguisé sous forme de remise de dot ou de présent aux parents;

Achat d'enfants sous prétexte d'adoption;

Mise en gage d'individus en garantie de dette;

Esclavage pour dettes ?

Ces pratiques sont-elles réprimées par la loi pénale ?

50. Quel est le sort, dans la société indigène, des esclaves libérés, spécialement des femmes et des enfants ?

51. Quelle est la condition sociale de la femme ? Spécia-

lement, la polygamie et le concubinage sont-ils de pratique générale ou courante ? Sont-ils reconnus par la loi ?

52. L'indigène peut-il aller et venir librement dans toute l'étendue du territoire ? Existe-t-il à cet égard une réglementation ?

Le vagabondage est-il érigé en délit ? Dans l'affirmative, quelle en est la définition ?

N. Conditions et régime du travail.

53. Des mesures ont-elles été prises, conformément à la Partie XIII du Traité de Versailles, pour assurer l'application des conventions ou recommandations de la Conférence internationale du Travail ?

Prière d'indiquer, le cas échéant, les circonstances locales qui rendent ces prescriptions inapplicables ou inopérantes.

54. L'abondance de la main-d'œuvre locale, sa résistance physique, le degré d'adaptation du travailleur indigène aux conditions générales du travail industriel et du travail agricole suivant les méthodes modernes permettent-ils de conclure que cette main-d'œuvre est capable de faire face aux nécessités prévues du développement économique du territoire ?

Ou, au contraire, l'administration envisage-t-elle que, dans un avenir plus ou moins éloigné, le souci de la conservation et du développement des races indigènes pourrait imposer certaines restrictions temporaires à l'établissement de nouvelles entreprises ou à l'extension des entreprises existantes, ainsi qu'un échelonnement sur un plus grand nombre d'années de l'exécution des grands travaux publics qui ne répondraient pas à une nécessité immédiate et impérieuse ?

55. Existe-t-il une législation et des règlements sur le travail, notamment en ce qui concerne :

Le contrat de travail et les sanctions dont sont passibles les employeurs et les employés en cas de violation de contrat;

Le taux et le mode de paiement du salaire;

La durée du travail;

Les pouvoirs disciplinaires dont dispose l'employeur;

Le logement et l'hygiène des camps ou villages de travail;

L'inspection des usines, ateliers et chantiers;

L'inspection médicale avant l'engagement et à l'expiration du contrat de travail, l'assistance médicale aux travailleurs;

L'indemnisation en cas d'accident, de maladie ou d'invalidité, survenu par le fait et pendant le cours du travail;

L'assurance contre la maladie, la vieillesse ou le chômage ?

56. Les travailleurs se présentent-ils spontanément en nombre suffisant pour faire face à la demande de main-d'œuvre locale ? Ou est-il nécessaire, pour suppléer à un déficit de main-d'œuvre, de procéder à des recrutements dans les centres indigènes plus ou moins éloignés ?

57. L'administration recrute-t-elle de la main-d'œuvre pour le compte d'administrations d'autres territoires ou d'employeurs privés ? Le cas échéant, sous quelle condition et moyennant quelles garanties ?

58. Des organisations de recrutement privées ou des agents des employeurs sont-ils autorisés à recruter de la main-d'œuvre dans le territoire pour l'utiliser, dans le territoire même, à distance du lieu du recrutement ou dans un autre pays ? Dans l'affirmative, sous quelles conditions et moyennant quelles garanties ?

59. Prière de fournir un tableau indiquant le nombre des travailleurs de chaque sexe recrutés : a) pour le compte de l'administration; b) pour le compte d'entreprises privées.

60. Faire connaître la nature des travaux pour lesquels on a procédé à des recrutements au cours de l'exercice sous revue (par exemple, mines, portage, agriculture, construction de chemins de fer ou de routes, etc.). Fournir, si possible, des statistiques de la mortalité et la morbidité parmi les travailleurs.

61. La législation en vigueur prévoit-elle le travail obligatoire pour les travaux et services publics essentiels ?

Le cas échéant, à quelle autorité appartient-il de statuer sur le caractère essentiel des travaux et des services qui justifie le recours au travail obligatoire ?

Quelle est la rémunération due au travailleur ?

Lui est-il loisible de s'exonérer de la réquisition moyennant paiement ?

Toutes les classes de la population y sont-elles astreintes ?

Pour quelle durée le travail obligatoire peut-il être imposé ?

62. Comment sont organisés le recrutement des travailleurs pour le travail obligatoire et la surveillance de ce travail ?

63. Est-il procédé à un recrutement de main-d'œuvre en dehors du territoire ? Dans l'affirmative, par qui et dans quelles conditions ?

64. Les contrats avec les travailleurs ainsi recrutés sont-ils passés avant le départ du pays d'origine ? Prière de produire un modèle de ces contrats.

65. Un service spécial est-il chargé de s'occuper des travailleurs à leur arrivée, de répartir la main-d'œuvre entre les employeurs, de veiller à ce que l'employeur remplisse ses obligations pendant la durée du contrat, d'assurer le rapatriement des travailleurs ou leur réengagement ?

66. Sont-ils astreints à résider dans des quartiers distincts, camps ou « compounds » ? Quelle est la réglementation à ce sujet ? Leur présence dans le territoire a-t-elle donné lieu à des difficultés avec les indigènes ?

67. Ces travailleurs sont-ils encouragés à amener avec eux leur femme, et le font-ils ? Sont-ils autorisés, s'ils le désirent, à demeurer dans le territoire comme colons ?

68. Prière d'indiquer la nationalité de ces travailleurs, le nombre des nouvelles arrivées, des rapatriements, des décès, et le nombre total des travailleurs présents à la fin de l'exercice sous revue (hommes et femmes).

69. Existe-t-il des associations professionnelles de travailleurs ? Le cas échéant, ces associations ont-elle présenté des protestations ou des revendications ?

O. Liberté de conscience et des cultes.

70. L'exercice de tous les cultes et l'enseignement religieux sont-ils libres ?

71. A-t-il été jugé nécessaire, dans l'intérêt, soit du maintien de l'ordre public, soit des bonnes mœurs, d'imposer certaines restrictions au libre exercice des cultes, ou de le réglementer ?

72. Des restrictions sont-elles prévues pour les missionnaires ressortissants d'Etats qui ne sont pas Membres de la Société des Nations ?

P. Instruction, Education¹.

73. Prière de dégager les principes généraux adoptés en matière d'instruction et d'éducation indigènes. Par quelles caractéristiques ces principes se reflètent-ils dans les méthodes en usage ?

(1) Les questions 73 et 84 visent exclusivement l'instruction et l'éducation des indigènes.

74. Prière de fournir une brève analyse du budget de l'instruction publique, en indiquant le montant des crédits et des subventions allouées respectivement :

A l'enseignement officiel;

A l'enseignement privé;

A l'inspection des établissements d'enseignement.

75. L'ouverture d'établissements privés est-elle subordonnée à une autorisation officielle ? Le cas échéant, à quelles conditions cette autorisation est-elle subordonnée ?

76. L'inspection officielle des établissements d'enseignement privés est-elle obligatoire ? Dans l'affirmative, comment s'exerce l'inspection ?

77. Le cas échéant, à quelles conditions est subordonné l'octroi de subventions à l'enseignement privé ? Quelle est la base adoptée pour la répartition des crédits affectés à cet objet ?

78. Prière de fournir un tableau donnant le nombre des écoles de garçons des divers degrés, classés par catégorie, à savoir :

Ecoles officielles;

Ecoles privées subventionnées par le gouvernement;

Ecoles privées non subventionnées.

Quelle est, dans chaque catégorie d'écoles, la population scolaire inscrite et la moyenne des présences effectives ?

79. Prière de fournir les mêmes renseignements au sujet des écoles de filles.

80. Existe-t-il un enseignement professionnel, agricole ou ménager ?

81. Existe-t-il des écoles normales pour la formation d'un corps enseignant indigène ?

82. Prière de donner une idée générale des programmes d'enseignement pour chacune des catégories d'écoles mentionnées ci-dessus.

Comportent-ils l'enseignement d'une langue européenne ou de la langue japonaise et, dans l'affirmative, jusqu'à quel degré cet enseignement est-il poussé ?

Les programmes des écoles officielles comportent-ils l'instruction religieuse, obligatoire ou facultative ?

83. Dans quelle langue se donne l'enseignement ?

84. Quel est le nombre des membres du personnel enseignant (officiel et privé, diplômé et non diplômé) ? Comment

se répartissent-ils entre les différentes catégories d'écoles ?

85. Existe-t-il des écoles pour les non-indigènes ?

Q. Alcools, spiritueux et stupéfiants.

86. L'usage de l'alcool et des spiritueux est-il largement répandu parmi les indigènes ?

87. Quelle est la définition admise pour les expressions « trafic des spiritueux » et « alcools de traite » ?

88. A-t-il été édicté des dispositions légales relatives au trafic de l'alcool assurant l'application des prescriptions du mandat et de la Convention de Saint-Germain du 10 septembre 1919 ?

89. Existe-t-il un système de licences pour la vente des boissons alcooliques importées ?

90. Quels sont les droits d'importation sur : a) les spiritueux; b) les vins; c) la bière et autres boissons fermentées ? Existe-t-il un degré d'alcool maximum pour les catégories b) et c) ? Les droits sont-ils plus élevés ou plus faibles que ceux qui sont appliqués dans les pays limitrophes ?

91. Quelles sont, pour chaque catégorie, les quantités importées chaque année au cours des cinq derniers exercices et quels sont les principaux pays d'origine ?

92. Quelles sont les mesures prises pour prévenir la contrebande, ainsi que le trafic illicite des alcools et des spiritueux d'importation ?

93. Les procédés de distillation sont-ils connus des indigènes ? Des mesures ont-elles été prises pour restreindre : a) la distillation; b) la vente; c) la consommation d'alcools de fabrication indigène ?

94. Un appui est-il accordé aux collectivités et aux associations qui, pour des mobiles religieux ou autres, s'efforcent de supprimer l'usage de ces boissons ?

95. La population du territoire s'adonne-t-elle à l'usage des stupéfiants (y compris le hachisch et le chanvre) ? Dans l'affirmative, quelles sont les mesures prises pour interdire ou réglementer l'usage des stupéfiants ?

R. Hygiène publique.

96. Quelle est l'organisation sanitaire chargée de la recherche, de la prévention, du contrôle et du traitement des maladies ? Prière d'indiquer les travaux effectués par cette organisation ainsi que les résultats constatés.

97. Cette organisation comprend-elle la préparation d'indigènes aux fonctions d'aide-médecin ou d'assistant sanitaire, ainsi que la préparation de femmes indigènes aux professions de sage-femme et d'infirmière ? Quelle est la méthode suivie à ces effets ?

98. Quel est le nombre des médecins, tant officiels que privés, établis dans le territoire ? Une coordination de l'action officielle et de l'action privée a-t-elle été réalisée, tant en matière d'hygiène que de médecine préventive et curative ?

99. Quels ont été les progrès réalisés dans les efforts tentés en vue d'amener les indigènes et particulièrement les chefs à appliquer certaines mesures sanitaires dans les agglomérations ?

100. Quelles sont les maladies endémiques ou épidémiques qui provoquent la plus grande mortalité ? Existe-t-il des statistiques sur la morbidité et la mortalité attribuables à ces maladies ? A défaut de statistiques générales, prière de communiquer celles qui auraient pu être dressées en ce qui concerne certains centres ou certaines régions déterminées.

101. Prière de fournir tous autres renseignements présentant de l'intérêt au point de vue épidémiologique, notamment sur l'extension de maladies graves telles que la maladie du sommeil, etc., qui ne rentrent pas dans le cadre de la question précédente.

102. L'organisation sanitaire comprend-elle le contrôle de la prostitution ? Quel est l'état de fait de la prostitution ?

S. Régime foncier.

103. La politique de l'Administration tend-elle à réaliser la mise en valeur de la surface cultivable par la création de grandes entreprises agricoles étrangères ou par le développement de la petite propriété indigène ?

104. Quelles sont les diverses catégories de biens qui, en raison de leur nature, de leur origine ou de leur destination, constituent le domaine du territoire ?

A quel article du budget local des recettes sont inscrits les revenus des biens domaniaux et, en cas d'aliénation, leur contre-valeur ?

A quel article du budget local des dépenses sont imputées les charges de leur exploitation ?

Le recrutement et l'emploi de la main-d'œuvre nécessaire à l'exploitation des biens domaniaux sont-ils régis par le droit commun ?

105. La législation fournit-elle une définition du terme « terres vacantes » ? A quelle autorité appartient-il de décider si une terre est vacante ?

La législation consacre-t-elle les droits d'usage et de jouissance que les indigènes pourraient exercer dans les terres vacantes (cueillette, coupe de bois, pacage, chasse, pêche, etc.) ?

106. L'Etat investi du mandat a-t-il acquis dans le territoire, pour son propre compte (et non en sa qualité de Mandataire), des biens ou des droits quelconques ? Dans l'affirmative, quels sont ces biens ou droits ?

Sur quels titres repose le droit de l'Etat propriétaire ?

Ces biens sont-ils soumis aux mêmes charges et impôts que les propriétés des particuliers ?

L'Etat propriétaire est-il soumis au droit commun quant au recrutement et à l'emploi de la main-d'œuvre nécessaire à leur exploitation ?

Quelle destination reçoivent les revenus de ces biens ?

107. Quel est le système en vigueur pour l'enregistrement des propriétés foncières ?

Est-il applicable aux terres possédées ou occupées par les indigènes ?

Existe-t-il un service du cadastre ?

108. Quel est le régime foncier indigène ? Est-il uniforme dans tout le territoire ?

L'indigène possède-t-il la notion de la propriété individuelle ?

La législation lui reconnaît-elle le droit de propriété individuelle ?

109. L'autorité exerce-t-elle un contrôle sur les transactions ayant pour objet des biens immeubles, en vue de sauvegarder les droits traditionnels que les indigènes pourraient y exercer ?

La législation réserve-t-elle des terres aux indigènes et aux communautés indigènes, dont ceux-ci ne peuvent être dépossédés au profit de non-indigènes ?

110. Les chefs indigènes disposent-ils du pouvoir de déposséder les occupants d'une terre et de concéder celle-ci

à des tiers ? Le cas échéant, existe-t-il un recours contre la décision auprès des autorités ?

111. Dans quelle proportion (approximativement) l'ensemble du territoire se partage-t-il en :

Terres indigènes;

Terres domaniales;

Terres concédées, louées ou vendues à des non-indigènes (y compris éventuellement celles visées au paragraphe 106) ?

112. Quelle est la procédure en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique ? Comment est calculée l'indemnité d'expropriation ?

T. Forêts.

113. Existe-t-il une législation forestière ? Quelles en sont les dispositions essentielles ? Prévoit-elle, notamment, des mesures en vue de la conservation du massif forestier et du reboisement des surfaces défrichées ou incultes ?

U. Mines.

114. Existe-t-il une législation minière ? Quelles en sont les dispositions essentielles ? A défaut de législation spéciale sur la matière, l'Etat s'attribue-t-il la propriété du sous-sol ?

115. Quelles sont les richesses minérales : *a)* reconnues; *b)* concédées; *c)* effectivement exploitées, soit par l'Etat, soit par des particuliers ?

V. Population.

116. Quelle est la population du territoire (indigènes, gens de couleur non indigènes, Asiatiques, Européens ou Américains) ? Les chiffres fournis sont-ils le résultat d'un recensement ou d'une simple estimation ?

117. Prière de communiquer, s'il est possible, des statistiques comparées quinquennales ou décennales de la population.

118. Existe-t-il un courant d'émigration en provenance, ou d'immigration à destination du territoire ? Dans l'affirmative, quelles en sont les causes ?

Quels sont les pays de destination et d'origine des émigrants et des immigrants ?

TABLE DES MATIERES

Avant-propos	5
--------------------	---

PARTIE PRELIMINAIRE

CHAPITRE PREMIER

<i>Le Mandat de l'Article 22 du Pacte de la Société des Nations et ses Principes fondamentaux</i>	13
1 ^{re} Section : Origines du Mandat	13
2 ^e Section : La Rédaction de l'Article 22	25
3 ^e Section : Principes fondamentaux du Régime des Mandats	28
a) Conditions et domaines d'application du régime des mandats	29
1) En ce qui concerne le pays soumis au régime.	
2) En ce qui concerne la Puissance Mandataire.	
b) Obligations que le Mandat impose au mandataire	33
1) Obligations résultant de son « trust »	
2) Obligations résultant de la gratuité du mandat.	
3) Les obligations positives.	
4) Obligations du mandataire envers les autres membres de la Société des Nations.	
c) Les trois catégories de mandats	37

CHAPITRE II.

<i>La désignation des mandataires et la détermination des termes des mandats particuliers</i>	39
1) La désignation des mandataires et la Répartition territoriale des mandats	44

2) La définition des termes des mandats particuliers	46
--	----

CHAPITRE III.

<i>Examen de la légalité des mandats particuliers au point de vue de la forme et du fond de l'article 22</i>	54
--	----

1) Désignation des mandataires	56
a) Pour les anciennes colonies allemandes.	
b) Pour les anciennes provinces ottomanes.	
2) La détermination des termes des mandats particuliers	65
3) Irrégularité de certains termes des mandats particuliers	66

PARTIE PRINCIPALE

<i>Le régime du Contrôle des Mandats de la Société des Nations</i>	79
--	----

CHAPITRE PREMIER.

<i>Caractère et étendue du contrôle</i>	79
---	----

CHAPITRE II.

<i>Les organes du contrôle et leurs compétences respectives</i>	101
1 ^{re} Section : Le Conseil	101
2 ^e Section : L'Assemblée	111

CHAPITRE III.

<i>La Commission permanente des Mandats</i>	119
1 ^{re} Section : Les principes à la base de l'activité de la Commission	120
2 ^e Section : Composition de la Commission	131
3 ^e Section : Règlementation du droit de la commission de s'informer	162
A) Information officielle	164
B) Informations non-officielles	197

C) Enquête sur place	242
D) Documents divers transmis par le secrétariat	245
E) Conclusion	247
4° Section : Règlementation du droit de la commission de donner des avis	251
5° Section : Règlements divers	262
Lieu de réunion de la Commission	263
Bureau et secrétariat	265
Quorum	266
Décisions	267
Avis des minorités	267
Sessions	268
6° Section : Les principes de la pratique suivie par la Commission dans l'exercice de ses tâches	272

CHAPITRE IV.

<i>Les Sanctions du Régime de Contrôle</i>	295
Conclusion	305
Bibliographie	316

PIECES ANNEXES

1) Procédure à adopter pour répondre aux pétitions	323
2) Règlement intérieur de la Commission	327
3) Constitution de la Commission	330
4) La liste des questions pour les mandats B. et C. communiquée par la commission au Conseil. (1926)	332

